"Binnen Zonder Kloppen" van Pieter Lakeman

Inhoudsopgave

Voorwoord

Is Nederland vol? Zijn de immigratie en het vraagstuk van Asielzoekers beheersbaar? Is immigratie een bedreiging of een zegen voor Nederland? Integreren de nieuwkomers in Nederland en hoe is zo'n opnameproces te bevorderen? Is Nederland een multiculturele samenleving geworden of zou dat moeten gebeuren? Over deze en soortgelijke vragen wordt in Nederland de laatste jaren stevig gedebatteerd. De antwoorden lopen sterker uiteen dan voorheen het geval was: de periode van een zekere maatschappelijke en politieke consensus over migratie- en minderhedenbeleid, zoals die aan het begin van de jaren '80 bestond, lijkt voorgoed voorbij.

Deze discussies worden vaak gekenmerkt door gebrek aan adequate informatie, een eenzijdige vraagstelling én toekomstgerichtheid. De vraag "waar gaat 't naar toe of waar moet 't naar toe?" leidt juist in die combinatie tot speculatieve antwoorden; die antwoorden blijken dan vaak minder dan wenselijk te stoelen op feiten of verdedigbare scenario's voor de toekomst, en meer dan wenselijk op emotionele stellingnames vooraf.'

Hiermee opent de tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid in 1995 haar nota Migratie, minderheden en beleid in de toekomst. De constatering dat de discussies vaak gekenmerkt worden door gebrek aan adequate informatie, is helaas juist. Bij de bestudering van immigratievraagstukken wordt overwegend aandacht geschonken aan sociale en culturele aspecten. In Nederland zijn de economische effecten van immigratie zelfs nooit berekend. Ook andere onderwerpen krijgen weinig aandacht, zoals de rol van pressiegroepen en de belangen van duizenden ambtenaren, wier inkomen afhankelijk is van het blijven binnenkomen van immigranten.

Naar aanleiding van mijn kritisch volgen van het Nederlandse bedrijfsleven, is mij meermalen verzocht ook het overheidsoptreden te onderzoeken. Dat vond ik overbodig gezien het grote aantal personen dat zich beroepshalve met de overheid bezighoudt. Toen echter duidelijk werd dat niemand in de door de Wetenschappelijke Commissie gesignaleerde leemte voorzag, besloot ik dat alsnog te doen.

De immigratie-economie is een aantrekkelijk studiegebied omdat de immigratie een belangrijk economisch verschijnsel is en desondanks een onontgonnen onderzoeksterrein vormt. De link met mijn eerdere studies over het bedrijfsleven is dat ook de immigratie-economie zich op het grensvlak van economie en recht afspeelt.

Ik heb weinig aandacht besteed aan de culturele en sociale aspecten van immigratie. Niet omdat die zonder belang zijn, maar omdat op dat gebied wel vele boeken en studies bestaan.

1 Migratie sinds de Gouden Eeuw

Of de eerste mens uit Afrika of uit Azië afkomstig is, daarover zijn de geleerden het niet eens, maar dat hij niet uit de lage landen aan de Noordzee komt, wordt algemeen voor waar gehouden. Zo gezien zijn alle Nederlanders allochtoon. Ook recenter feitenmateriaal steunt deze stelling. De oude Romeinen beschreven de Rijndelta als een moeras, een poel van veen en modder, waarin het slecht toeven was en waarin ook nauwelijks iemand leefde. Tijdens het bewind van Karel de Grote, omstreeks 800 keizer van het Heilige Roomse Rijk, bedroeg het aantal inwoners binnen de huidige Nederlandse grenzen naar schatting enkele honderdduizenden. Deze waren grotendeels uit het huidige Duitsland afkomstig en dus eveneens allochtoon.

Over immigratie tijdens de Middeleeuwen is niet veel geschreven. Des te meer over de immigratie naar Amsterdam in de zestiende en de zeventiende, de Gouden, eeuw. Die immigratie heeft alles aan de toenmalige rijkdom van Amsterdam bijgedragen. Voorstanders van immigratie mogen graag naar die Amsterdamse historie verwijzen om hun standpunt te illustreren, en terecht.

Hoewel de echte rijkdom, zoals overal, ook in Amsterdam slechts aan een kleine groep toeviel waren ook de gewone Amsterdamse burgers relatief welvarend. Voor een goed begrip van wat immigratie voor de economie en de welvaart van een immigratieland kan betekenen, is het zinvol aan de opkomst van de Amsterdamse handel en de Amsterdamse immigratie aandacht te schenken.

Vrij algemeen worden de grote machtsontplooiing en economische groei van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, en van Amsterdam in het bijzonder, in de zeventiende eeuw mede toegeschreven aan de immigratie van Antwerpse kooplieden, intellec-

tuelen en wetenschappers, die na de verovering van die stad door Spaanse troepen in 1585 uit Antwerpen wegtrokken. De kooplieden werden door de Spaanse legeraanvoerder Parma bij het verlaten van Antwerpen twee jaar gegund om hun zaken af te wikkelen. Zij vertrokken aanvankelijk vooral naar de Zeeuwse steden Middelburg en Vlissingen. Pas later trok een aantal van hen verder naar Amsterdam. Anrwerpse kooplui stonden niet aan de wieg van de Amsterdamse welvaart, in feite kwamen zij in een reeds gespreid bedje terecht.

Minder bekend is namelijk dat zich in Amsterdam al in de zestiende eeuw aanzienlijke hoeveelheden immigranten vestigden. Dr. Hubert Nusteling beschrijft in zijn boek Welvaart en werkgelegenheid in Amsterdam; 1540-1860 op overtuigende wijze de groei en samenhang van de Amsterdamse bevolking en de Amsterdamse handel. Zijn beschrijving begint in de periode waarin Amsterdamse kooplieden door de definitieve openstelling van de Sont omstreeks 1538 toegang kregen tot de 'moeder-negotie', de import van graan en hout uit de Oostzeelanden (Polen, Duitsland en de Baltische landen) en de export van zout en haring. Het boek bestrijkt onder meer de periode dar Amsterdam dankzij reusachtige immigratiegolven tot de grootste, rijkste, machtigste, en misschien ook mooiste stad van de wereld uitgroeide.

Omstreeks 1500 was Amsterdam met 11.000 inwoners tot de belangrijkste handelsstad van

het graafschap Holland opgeklommen. Niet echter van de Noordelijke Nederlanden als geheel. De Hanzestad Kampen, aan de monding van de Ijssel was van meer belang, en qua inwonersaantal was Amsterdam zelfs in Holland niet de grootste stad. Tot omstreeks 1540 groeide de stad geleidelijk. Maar daarna begon de grote opgang.1 Die ging gepaard met een bevolkingsgroei die slechts geëvenaard werd tijdens de krachtigste expansiefase in de zeventiende eeuw. Deze plotselinge groei van handel en bevolking had politieke achtergronden. Omstreeks 1538 werd namelijk onder druk van Keizer Karel v de Sont voor Hollandse en Zeeuwse schepen opengesteld. De Hanzesteden hadden niet langer het monopolie op het passeren van de Sont. In 1541 schafte de Keizer ook het tolrecht van Dordrecht vrijwel af, waardoor de scheepvaartverbinding van Amsterdam met het (Duitse)

achterland, die over Dordrecht liep, goedkoper werd.

Niet alleen politieke en militaire ontwikkelingen beïnvloedden de handel, maar ook vervoerstechnische zaken speelden een rol. De geschiedenis wemelt van de handelssteden die ten onder zijn gegaan doordat hun havens verzandden. Juist omstreeks de tijd dat de Sont werd opengesteld, verminderde de hoeveelheid Rijnwater die de Ijssel instroomde. Daardoor verzandde de Ijsselmond bij Kampen.

Door de maatregelen van Karel v brak voor de Hollandse kusten handelssteden, en vooral voor Amsterdam, omstreeks 1540 een periode van ongekende handelsgroei aan, waarin de immigratie sterk toenam. Immigratie betekende toen niet hetzelfde als nu. Iedereen die van buiten de stad kwam was een immigrant. Jonge mannen uit de Noordelijke Nederlanden maar ook zij die afkomstig waren van het Hollandse platteland, andere Hollandse steden of buurdorpen als Bijlmer, Amstelveen of Diemen, en die zich in Amsterdam vestigden, werden in de Amsterdamse statistieken als immigrant opgenomen. Slechts een zeer kleine minderheid van de immigranten die Amsterdam zo welvarend hebben gemaakt kwam aanvankelijk van buiten de huidige Nederlandse grenzen.

De bevolking groeide van ruim 11.000 omstreeks 1540 tot 25.000 a 30.000 inwoners in 1571. Meer dan een verdubbeling in dertig jaar. Deze snelle aanwas was vrijwel geheel aan immigratie te danken en niet aan een geboorteoverschot.

In 1572 trad door politieke en militaire ontwikkelingen enkele jaren stagnatie op, zowel in handels- als 'm bevolkingsgroei. De Spaansgezinde stad raakte omringd door calvinistische en Oranje-gezinde opstandige steden die de Amsterdamse handelaren de pas probeerden af te snijden.

In 1578, toen de oorlogsvloot van Enkhuizen op de Zuiderzee overging tot een totale blokkade van de Amsterdamse koopvaardij, werd het de Amsterdamse kooplieden te gortig. Zij bewerkstelligden, na voorbereidend overleg met Willem van Oranje, dat Amsterdam op 26 mei 1578 een ander bestuur kreeg en de stad zonder door landstrijdkrachten belegerd te zijn, vrijwillig de zijde van de opstandelingen koos, ook een fraai politiek succes voor stadhouder Willem van Oranje die zich zeer afkerig had getoond

van militair ingrijpen tegen Amsterdam.2 Na deze zogeheten Alteratie hervatte de groei van handel en bevolking zich onstuimig. Nog altijd kwam meer dan de helft van de immigranten uit de Noordelijke Nederlanden. De toeloop uit de Zuidelijke Nederlanden (het huidige België) steeg dan echter van vrijwel nul naar dertig procent. Ook na 1600, toen Amsterdam al 54.000 inwoners telde, kwam meer dan de helft van de immigranten uit de Noordelijke Nederlanden. Het aandeel van de Zuid-Nederlandse immigranten liep toen langzamerhand terug en werd zelfs kleiner dan het percentage Duitse immigranten. Hoe verder in de zeventiende eeuw, hoe groter het Duitse aandeel in de Amsterdamse immigratie werd, en hoe kleiner het Zuid-Nederlandse aandeel.

De oorzaken van deze verschuiving zijn niet moeilijk aan te geven. Het jaarlijkse aantal Duitse immigranten groeide van 1540 tot diep in de zeventiende eeuw continu, terwijl de immigratie vanuit de Zuidelijke Nederlanden pas in 1578 van de grond kwam, in enkele jaren explosief steeg en toen op een constant niveau bleef. De achtergrond van de explosieve groei van de immigratie uit de Zuidelijke Nederlanden was gelegen in de activiteiten van de Spaanse legers in de periode 1580-1600. De Spaanse koning Filips II trachtte de Nederlandse opstand onder leiding van Willem van Oranje te onderdrukken en het voor hem verloren gegane gebied te heroveren. Zijn troepen waren voornamelijk in de Zuidelijke Nederlanden actief. Daar werd daadwerkelijk oorlog gevoerd in tegenstelling tot in de Noordelijke Nederlanden waar de situatie al spoedig relatief rustig was. In de Zuidelijke Nederlanden namen Spaanse troepen met enige regelmaat opstandige steden in, terroriseerden de burgerbevolking en verjoegen de protestanten (vooral calvinisten), die een veilig heenkomen zochten in de Noordelijke Nederlanden, met name in Holland en Zeeland, die grotendeels onafhankelijk en protestants waren en bovendien de hoogste welvaart hadden.

Aangenomen wordt dat in het laatste kwart van de zestiende eeuw meer dan 100.000 inwoners van de Zuidelijke naar de Noordelijke Nederlanden zijn gevlucht.3 Dat betekende een groei van zeven procent van de bevolking. Onder deze Zuidelijke Nederlanders waren niet alleen wetenschappers en kunstenaars maar ook

ontwikkelde handwerkers, zoals de textielarbeiders die van Leiden een belangrijke textielstad hebben gemaakt.

De immigratie leidde ertoe dat de bevolking van Amsterdam steeg van 54.000 in 1600 tot bijna 200.000 inwoners in 1648, in welk jaar de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën mede onder druk van de Amsterdamse kooplieden met de Spanjaarden de vrede van Münster sloot.

In de Gouden Eeuw kwamen vele jongemannen op de verhalen over welvaart in Amsterdam af. Zij kwamen aanvankelijk van het Hollandse platteland. Velen van hen monsterden aan op de han-delsschepen die vanuit Amsterdam vertrokken. Wie niet geplaatst kon worden op een in Europa varend koopvaardij schip, kon altijd nog terecht op een retourschip van de voc. Dat was wel tweede keus, want aan boord van een voc-schip ontving een matroos slechts twintig procent van het normale loon.

Hoewel bijna alle voc-schepen retour kwamen (slechts twee procent leed schipbreuk) gold dat minder voor de bemanningen. Van elke reis keerde gemiddeld vijftien procent niet terug. Aangezien het loon grotendeels achteraf werd uitbetaald waren de loonkosten voor de voc in werkelijkheid zelfs lager dan twintig procent. De mannen die aanmonsterden, stierven gemiddeld na zes à zeven vaarten op de Oost, dus na een jaar of twaalf varen. Ook op andere schepen was de sterfte in het algemeen groot. De Hollandse en Zeeuwse steden kenden in de Gouden Eeuw dan ook enorme vrouwenoverschotten, soms oplopend tot dertig procent. Ondanks de vaak sombere ervaringen van de in Holland en Zeeland werkende zeelui bleef de immigratiestroom in stand. Van hun ervaringen ging geen negatieve invloed uit op de streken waar men vandaan kwam.

Pas na het rampjaar 1672 {oorlog met Frankrijk, Engeland, Münster en Keulen), toen de Republiek, voor iedereen zichtbaar, zelf weer oorlogstoneel werd, liep de aanloop terug en daarmee ook de kracht van de Hollandse en Zeeuwse handels- en oorlogsvloot.

De lonen aan boord van de voc-schepen waren onvoldoende om een gezin van te onderhouden. Het waren dan ook arme, alleen-

staande jonge mannen die op de VOC-vloot aanmonsterden of geronseld, en soms zelfs gekidnapt werden. Wanneer hun schip na anderhalf jaar terugkwam, hadden zij door het sobere leven aan boord een klein bedragje, een kwart modaal jaarinkomen, gespaard. Lotte van de Pol beschrijft in haar boek Het Amsterdamse hoerdom; Prostitutie in de zeventiende en achttiende eeuw wat er met dat spaargeld gebeurde. Het werd er in de Amsterdamse dranklokalen en bordelen doorheen gejaagd waardoor men na enkele weken gedwongen was opnieuw scheep te gaan. Het geld vloeide via deze gastvrije herbergen terug in de Amsterdamse stadseconomie. Geconcludeerd moet dan ook worden dat een groot deel van het Amsterdamse immigrantenleger in feite tegen kost en inwoning 's werelds grootste handelsvloot bemande. Dit procédé voltrok zich op kleinere schaal in het Zeeuwse Middelburg. De VOC kende namelijk twee afmonstersteden: Middelburg en Amsterdam.

Hoewel de mannen afkwamen op de verhalen over welvaart in de Republiek, profiteerden de zeelui er slechts in beperkte mate van. Zij droegen voornamelijk bij aan de verrijking van de reeds welvarende kooplieden, hoewel ook de Amsterdamse bevolking enigszins meeprofiteerde van de welvaart van de rijke kooplieden. Amsterdamse bouwvakkers waren gemiddeld anderhalf keer zo welvarend als bouwvakkers elders in Nederland.4

De rijke en geslaagde kooplieden die uit Antwerpen naar Amsterdam kwamen, brachten kundigheden, kapitaal en relatienetwerken mee. Zij vormen de bekendste Amsterdamse immigranten-groep en worden in discussies over immigratie steeds naar voren gehaald om aan te tonen dat immigratie zinvol is. Zo ook in Amsterdamse Sinjoren 1576-1622; In bet voetspoor van Antwerpse immigranten, dat in 1993 door het Amsterdams Historisch Museum is samengesteld.5 'Immers zonder de invasie van kapitaalkrachtige en talentvolle Zuidnederlandse immigranten in het begin van de 17e eeuw, zou Amsterdam nu waarschijnlijk niet op een Gouden Eeuw kunnen terugkijken,' schreef de toenmalige directeur van het Amsterdams Historisch Museum.

In werkelijkheid vormden deze kooplieden slechts een miniem

deel van de meer dan een miljoen immigranten die Amsterdam en de Republiek in de zeventiende en achttiende eeuw binnentrokken. De overweldigende meerderheid bestond uit zeelieden, hand-werkslui en boerenzonen uit omliggende streken. Die vormden de bemanningen van de Amsterdamse voc-schepen maar ook van de handelsschepen die door de Sont voeren en van de vissersschepen die op haring- en walvisjacht gingen.

Van alle mensen die in de zeventiende en achttiende eeuw naar Amsterdam immigreerden, gingen er een miljoen scheep naar de Oost. Van hen kwamen er 200.000 terug, bij weinig desertie. Wie van een reis niet terugkeerde werd als emigrant afgeboekt: 800.000 man. Amsterdam was daardoor in de Gouden Eeuw niet alleen 's werelds grootste immigrantenstad maar ook 's werelds grootste emigrantenstad.

Omstreeks 1672 woonden er in Amsterdam 230.000 mensen, in heel Holland 900.000, in de Zeven Verenigde Provinciën twee miljoen, maar in Engeland vijf miljoen en in Frankrijk zelfs tien miljoen mensen. Zonder aanvullende arbeidskracht uit Duitsland zou het voor Amsterdam en Holland moeilijker geweest zijn zodanig de eerste viool op handelsgebied te spelen.

In de migratie-literatuur wordt aan de Franse Hugenoten aparte aandacht besteed. Dit waren protestantse godsdienstvluchtelingen die al in de zestiende eeuw in de Republiek arriveerden. Nadat de Hugenoten in 1598 met de Katholieke regering in Parijs het Edict van Nantes hadden gesloten, waarbij de Franse protestanten vrijwel volledige godsdienstvrijheid kregen, liep deze vorm van immigratie sterk terug. Tegen het eind van de zeventiende eeuw, met name na de herroeping van het Edict door Lodewijk XIV, de Zonnekoning, in 1685, vluchtten naar schatting in totaal 200.000 Franse Hugenoten6 naar diverse West-Europese landen. Van hen vertrokken er 50.000 a 60.000 naar de Republiek. Daar voegden zij aan de al aanwezige bevolking van twee miljoen mensen een kleine drie procent toe. De Hugenoten waren, zeker toen hun vlucht-stroom op gang kwam, in Noordwest-Europa zeer populair. Mede omdat men daar overwegend protestants was, maar ook omdat deze Hugenoten ontwikkelde en welvarende lieden waren. Amster-

dam bood de Hugenoten zelfs algehele belastingvrijdom aan voor een periode van drie jaar wanneer zij maar zo goed wilden zijn zich daar te vestigen. Twaalfduizend van hen gingen op dit aanbod in,7 waardoor de Amsterdamse bevolking met vijf procent toenam.

Na 1700 kalfde de vooraanstaande economische positie van de Zeven Verenigde Provinciën, en daarmee de aantrekkingskrachr als immigratieland, geleidelijk af. De immigratie daalde en kwam omstreeks 1800, na een tijdelijke toestroom van Franse soldaten die zich aan Hollands welvaart tegoed kwamen doen, vrijwel tot stilstand. De welvaartsvoorsprong van de Republiek op de omringende landen was inmiddels vrijwel verdwenen als gevolg van de Napoleontische overheersing.

Na het einde van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën en de vorming van de Bataafse republiek in 1795, tot het begin van de twintigste eeuw, is immigratie naar Nederland geen zaak van grote getallen geweest. De welvaart in Nederland was niet veel groter meer dan in de omringende landen en er vonden geen grote vervolgingen meer plaats in Europa. In die tijd waren natuurlijk ook de VS het immigratieland bij uitstek, zowel voor hen die materiële ontplooiing als voor hen die geestelijke vrijheid zochten.

In het begin van de twintigste eeuw ontstond er nieuwe migratie naar Nederland. De ontginning van de Zuid-Limburgse kolenmijnen nam een aanvang, vele tientallen jaren nadat in de omringende landen met de exploitatie van kolenlagen was begonnen. Er bestonden hoegenaamd geen geschoolde, laat staan ervaren, Nederlandse mijnwerkers en deze moesten uit het buitenland worden aangetrokken. Her werden voornamelijk Duitsers, Polen en Italianen. Velen van hen werden tijdens de economische depressie in de jaren dertig ontslagen en aansluitend het land uitgezet. Zij hadden zo'n tien à vijftien jaar in Nederland gewerkt en daar her beste van hun leven gegeven. Zij mochten zich voor hun stoflongen thuis onder behandeling stellen.

Een relatief onbekend intermezzo, dat ook vrijwel geen sporen heeft nagelaten, wordt gevormd door de kortstondige vlucht van bijna een miljoen Belgen naar het neutrale Nederland, toen Antwerpen bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in 1914 door

Duitse troepen werd gebombardeerd. Dat betekende een stijging van de Nederlandse bevolking in enkele weken tijd met meer dan vijftien procent. Zij waren uit puur lijfsbehoud, om directe gevechtshandelingen te ontlopen, naar het dichtstbijzijnde veilige gebied gevlucht. Toen de gevechten in eigen land ten einde liepen, keerden zij terug.

Onder druk van de absolute terreur die Hitler sinds de Machtsüber-name in 1933 op de in Duitsland levende joden uitoefende, trachtten velen van hen naar het westen te vluchten, ook naar Nederland. Liet Hitler deze vlucht aanvankelijk nog toe, later weigerde hij daarentegen uitreispapieren te verschaffen.

Tot 30 mei 1934 waren volgens de in Nederland van kracht zijnde vreemdelingenwet van 1849 geldige reispapieren en financiële onafhankelijkheid voldoende om Nederland binnen te komen. Op grond van deze criteria liet Nederland in 1933 vierduizend Duits-joodse vluchtelingen toe, onder wie veel ontwikkelde en welgestelde joden. Naast joodse vluchtelingen kwamen ook socialistische en communistische vluchtelingen naar Nederland. Ook die groepen werden door het Hitlerregime naar willekeur in concentratiekampen opgeborgen, waar hen een vrijwel zekere dood wachtte. In de jaren 1934-1938 liet Nederland nauwelijks Duitse vluchtelingen toe. Noch de Nederlandse regering, noch het Nederlandse staatshoofd was erg geïnteresseerd in het lot van deze vluchtelingen.8 Men wilde Hitler niet voor het hoofd stoten. Zijn verdienste in de ogen van politieke en financiële Nederlandse elites was tenslotte dat hij fel anti-communistisch was. In die kringen moet ook een financieel argument hebben bestaan om het de nazi's niet te moeilijk te maken: Nederlandse beleggers waren vlak na de Eerste Wereldoorlog de belangrijke financiers van Duitsland geweest en Duitsland was nog steeds een der grootste debiteuren van deze kleine groep. Bij het Russische echec, waarbij de communisten in 1918 de buitenlandse schulden hadden doorgestreept, hadden de Nederlandse beleggers het equivalent van 300 miljard gulden anno 1999 verloren.

De relatief kleine groep Nederlandse beleggers, die door hun maatschappelijk vooraanstaande positie grote invloed op de Nederlandse regering kon uitoefenen (en topbelegger Colijn

maakte zelf deel uit van die regering), wilde waarschijnlijk niet nog eens zo'n verlies lijden.

Na de Reichskristallnacht op 9 november 1938, toen in een van hogerhand georganiseerde terreuractie binnen vierentwintig uur honderden joden willekeurig werden vermoord en tienduizenden joden even willekeurig in concentratiekampen werden gezet, vroegen vijftigduizend in doodsnood verkerende Duits-joodse vluchtelingen in Nederland asiel. Het kabinet-Colijn liet er zevenduizend toe, de rest liet ze aan de grens staan. Van hen konden naar schatting nog enkele duizenden illegaal de grens overkomen.9 Illegaal in die zin dat zij geen paspoort of andere officiële inreisdocumenten bij zich hadden.

Toen de Duitsers Nederland op 10 mei 1940 binnenvielen, bevonden zich nog 12.000 uit Duitsland gevluchte joden in Nederland.10 Tussen 15 juli 1942 tot 13 september 1944 zijn ruim 100.000 joden naar Duitsland en Polen gedeporteerd om daar vermoord te worden (driekwart van alle in Nederland wonende joden). Onder hen waren ook de 12.000 eerder naar Nederland gevluchte joden.

Ondanks de deportatie van 100.000 joden, de extra sterfte in de hongerwinter van naar schatting 72.000 mensen11 en het overlijden van 30.000 Nederlandse dwangarbeiders in Duitsland, was de bevolking van eind 1940 tot eind 1945 met 473.000 tot 9.304.000 gegroeid. Direct na de oorlog ontstond de befaamde geboortegolf, waardoor de bevolking in drie jaar met bijna 600.000 toenam. Eind 1948 telde Nederland 9.884.000 inwoners.

De eerste naoorlogse immigratiegolf hing samen met het koloniale verleden van Nederland. Als gevolg van de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd in 1945-1949 kwamen bijna 300.000 Indische Nederlanders12, onder wie vele Indo's (mensen van gemengd Nederlandse en Indische afkomst) naar Nederland. De opvang was in eerste instantie beperkt tot de zorg voor het vervoer. Dat gebeurde grotendeels met troepentransportschepen, wat relatief goedkoop was.

De opname van Indische Nederlanders is in het algemeen soepel verlopen. Hun opvang gaf, behalve bij de huisvesting (er was grote woningnood), weinig problemen. De Indische Nederlanders zijn

nooit als een probleemgroep gezien of behandeld. Zo opvallend is dat niet wanneer men beseft dat ze dezelfde taal, dezelfde godsdienst en ook vergelijkbare scholing hadden als de 'Nederlandse' Nederlanders. De 300.000 zijn geheel geïntegreerd, hoewel het verlangen naar 'tempo doeloe' vaak is blijven bestaan. In het Nederlands-Indiê' van voor de Tweede Wereldoorlog had deze groep grotendeels de lakens uitgedeeld. Wat dat betreft moesten de Indische Nederlanders in Nederland een stapje terug doen.

De komst van de Molukkers naar Nederland hangt eveneens met het koloniale verleden samen. Molukkers zijn afkomstig van Ambon en andere kleine eilanden (de Molukken) in de

Oost-Indonesische archipel. Zij dienden generaties lang in het Koninklijk Nederlands Indische Leger (knil) en bleven ook tijdens de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog trouw aan Nederland. De Molukkers (aanvankelijk in Nederland als Ambonezen aangeduid) wilden op hun eilanden een eigen staat oprichten, los van de rest van Indonesië en rekenden daarvoor op steun van de Nederlandse regering. Toen de onafhankelijkheid van Indonesië een feit werd en de Nederlandse regering het knil terugtrok, werd hun positie onhoudbaar. Een groep van 4.000 KNIL-militairen kwam in 1949-1951 naar Nederland, korte tijd later door hun gezinsleden gevolgd, waardoor de groep Molukkers tot 12.500 groeide. Ook deze groep sprak Nederlands en was christelijk opgevoed. De Molukkers, althans hun politieke leiders, bleven streven naar een onafhankelijke eigen staat in het voormalige Nederlands-Indië en zagen hun verblijf in Nederland als tijdelijk. Regelmatig drongen zij er bij de Nederlandse regering op aan hun streven met politieke middelen te steunen. Daartoe ging de Nederlandse regering echter niet over.

Het overheidsoptreden beperkte zich aanvankelijk tot het zoveel mogelijk over het land verspreiden van de 12.500 personen. Daarbij werd eenvoudige, soms te eenvoudige, woonruimte ter beschikking gesteld, zoals de barakken van het voormalige Polizeiliches Durchgangslager Westerbork.

De aanhoudende meningsverschillen over de vraag of Nederland zou helpen bij het Molukse streven naar een onafhankelijke staat, leidden, mede doordat het ideaal bij de jongere Molukkers levend werd gehouden, tot hoe langer hoe grotere spanningen tus-

sen deze bevolkingsgroep en de Nederlandse regering. In het midden van de jaren zeventig kwam het tweemaal tot een explosie toen Molukse jongeren treinen kaapten, passagiers gijzelden en enkele van hen doodden. Deze jongeren wilden hun acties pas beëindigen als aan hun politieke eisen werd voldaan. Na de beide treinkapingen (de laatste in 1977) maakte de regering meer werk van de maatschappelijke opvang. Ook werd na de kapingen aan Molukse zijde in toenemende mate ingezien dat het politieke ideaal onhaalbaar was en zeker niet door de Nederlandse regering verwezenlijkt zou kunnen worden. Tot de beide treinkapingen gingen veel Moluk-kers ervan uit dat hun verblijf in Nederland tijdelijk was. De kapingen en de daaropvolgende processen hebben als een psychische katalysator gewerkt. Zowel de Nederlandse regering als de Moluk-kers kwamen tot het inzicht dat het verblijf in Nederland niet meer tijdelijk maar definitief was. Hun aantal was op dat moment (1978) gestegen tot 32.000 en zij woonden inderdaad verspreid over het gehele land.

Het eerste kabinet-Drees (pvda/kvp/vvd) legde op 12 augustus 1948 zijn eerste regeringsverklaring af. In de troonrede werd gesproken over de dringende noodzaak van industrialisatie ter waarborging van de werkgelegenheid voor de groeiende bevolking, maar ook over de behoeften van kinderrijke gezinnen. Invoering van kinderbijslag werd overwogen, evenals een regeling voor ouden van dagen en een wetsontwerp op de ziekenfondsen. Met deze plannen werden in 1948, toen levensmiddelen nog gesubsidieerd en op de bon waren, reeds de contouren zichtbaar van het stelsel van sociale zekerheden dat in de jaren zestig met de invoering van de bijstandswet zijn volle omvang zou bereiken.

In de troonrede van 1949 lag het accent nog op de voedselvoorziening 'voor het snel in aantal groeiende Nederlandse volk'. Maar ook verscheen in 1949 de eerste industrialisatienota ter

bevordering van de werkgelegenheid.

Eind 1949 werd de grens van 10.000.000 inwoners gepasseerd. Dat werkte psychologisch door. In de troonrede van 1950 werd gesuggereerd dat er inmiddels te veel mensen in Nederland woonden: 'De sterke bevolkingsgroei en de beperktheid van de beschikbare

grond blijven krachtige bevordering der emigratie eisen. Voorstellen tot het voortzetten van landaanwinning en inpoldering zullen worden gedaan,' aldus koningin Juliana. Voor de inwoners was kennelijk te weinig grond aanwezig en koningin Juliana maakte duidelijk dat Nederland in 1950 met zijn 10,2 miljoen inwoners niet vol maar reeds overvol was,

In de troonrede van 1951, na het aantreden van het tweede kabi-net-Drees {PvdA en kvp) beklemtoonde het staatshoofd nog sterker, dat er te veel mensen waren in Nederland: 'In verband met de snelle bevolkingsgroei is naast de industrialisatie toeneming van de emigratie zeer gewenst. Zij vertoont reeds een sterk stijgende lijn.'

Ondertussen had de Nederlandse regering emigratieverdragen gesloten met drie landen, te weten Nieuw-Zeeland (oktober 1950), Brazilië (december 1950) en Australië (februari 1951). Nieuw-Zeeland nam jaarlijks maximaal 1.200 ongehuwde mannen en 800 ongehuwde vrouwen op, allen tussen de 18 en 36 jaar. De Nieuw-Zeelandse wensen waren duidelijk vastgelegd: 400 bouwvakkers, 300 hout- en metaalbewerkers, 250 landarbeiders en 200 ongeschoolde mannen voor zware arbeid. De vrouwendelegatie moest voor de helft uit huishoudelijk personeel bestaan, voor een kwart uit fabrieksarbeidsters en voor een kwart uit ervaren gediplomeerde verpleegsters.13 De reiskosten van landarbeiders, ongeschoolde arbeiders en huishoudelijk personeel werden door Nieuw-Zeeland gedragen, die van de andere emigranten voor de helft door Nieuw-Zeeland en voor de helft door Nederland. De emigrant moest zich verbinden om de arbeid 'waarvoor hij is uitgezocht' gedurende minstens twee jaar te verrichten. Wanneer hij eerder stopte, was hij gehouden de kosten van zijn overtocht aan de Nieuw-Zeelandse regering terug te betalen.14 Wat betreft huisvesting hanteerde de Nieuw-Zeelandse regering geen al te hoge maatstaf. Die moest voldoende zijn om de gezondheid te beschermen.

In 1952 werd het aantal emigranten naar Nieuw-Zeeland tot 3.500 per jaar verhoogd, nog steeds uitsluitend ongehuwden in genoemde leeftijdscategorieën. Sinds 1952 betaalde Nederland de gehele overtocht voor alle emigranten. Bij deze verdragsaanpassing werden de Nieuw-Zeelandse wensen specifiek aangegeven. De beroepen voor mannen waren in groepen onderverdeeld:

geschoold, geoefend, ongeschoold maar geoefend, en tenslotte on-geschoold en ongeoefend. In totaal werden meer dan honderd afzonderlijke beroepen opgegeven, voor het grootste deel geschoold (typistes moesten zeer geschoold zijn: veertig woorden per minuut op mechanische machines).

In het Australische rnigratieverdrag waren vergelijkbare voorwaarden opgenomen. Voor emigranten naar Australië gold echter ook de verplichting 'zich in de Engelse taal te

bekwamen'.15

Wel was de emigratie naar Australië ruimer van opzet dan die naar Nieuw-Zeeland. Naast ongehuwde mannen van 18-35 jaar en ongehuwde vrouwen van 18-30 jaar waren ook kinderloze echtparen van deze leertijd welkom en zelfs echtparen met kinderen, wanneer de kostwinner niet ouder dan 45 jaar was.

De regeringsvoorlichting heeft ten onrechte het beeld geschapen dat het vooral grote gezinnen waren die emigreerden. In werkelijkheid waren het voornamelijk geschoolde en ongeschoolde arbeiders, waaraan al spoedig in Nederland een tekort zou bestaan. Het emigratieverdrag werd vijfjaar later vervangen door een nieuw verdrag, waarin de maximumleeftijden met vijfjaar verhoogd werden. Anderzijds was Australië met betrekking tot onderwijs in het Engels aanmerkelijk strenger geworden. Alle emigranten boven de zestien jaar moesten voor hun vertrek een schriftelijke verklaring in tweevoud ondertekenen waarbij ze zich verplichtten 'alles in het werk te stellen om de Engelse taal te leren en regelmatig de avondcursussen bij te wonen'.16

Het emigratie- en kolonisatieverdrag met Brazilië richtte zich op de komst van landbouwers en veetelers, met name op Nederlandse 'kolonisten' die zich als kleine grondeigenaren wilden vestigen. Deze groep kwam in aanmerking voor vergoeding van de helft van de reiskosten17 en voor een fiscaal vriendelijke behandeling. Ook leraren, technici en vakarbeiders mochten komen, maar zij moesten hun reis geheel zelf betalen.

Jaren later, in november 1955, werd een zeer summiere emigratieovereenkomst met de federatie van Rhodesië en Nyasaland gesloten.

Al deze landen toonden zich bereid Nederlanders op te nemen, mits ze lichamelijk gezond waren. Nederlandse boeren en hand-

werkslieden die wilden emigreren werden streng medisch gekeurd. De ontvangende landen waren, in het belang van hun eigen onderdanen, speciaal alert op het voorkomen van de besmettelijke ziektes tuberculose en syfilis.

Ook in 1952 achtte de regering voortzetting van een actief emi-gratiebeleid geboden, aldus koningin Juliana in de troonrede. Erg consequent was de bevolkingspolitiek echter niet. Aan de ene kant gaf men veel belastinggeld uit om jonge, gezonde en geschoolde Nederlanders te laten vertrekken, aan de andere kant bereidde de regering in 1953 maatregelen voor om 'aan een relatief achterblijven van de positie der grote gezinnen een eind te doen komen'. Hiermee werd de invoering van de kinderbijslag aangeduid, waardoor niet alleen een relatief achterblijven werd beëindigd, maar waarmee ook een rem op de bevolkingsgroei werd weggenomen.

In 1954, onder het tweede kabinet-Drees, streden industrialisatie en emigratie als oplossing van het vraagstuk der bevolkingstoename om de voorrang: 'Het snelle tempo, waarin onze beroepsbevolking toeneemt, blijft ons land stellen voor een werkgelegenheids-vraagstuk op lange termijn, voor welks oplossing industrialisatie en exportvergroting, aangevuld met emigratie, nodig zijn,' aldus koningin Juliana in de troonrede. Toch lag het accent anders dan

in voorgaande jaren. Toen werd de toename van de bevolking in zijn geheel als een probleem gezien terwijl in de troonrede van 1954 slechts de toename van de beroeps-bevolking als een probleem werd aangemerkt.

Dat probleem bleek een jaar later al niet meer te bestaan. In de troonrede van 1955 werd gezegd: 'De volkshuishouding van ons land wordt gekenmerkt door een krachtige economische expansie. Terwijl de Regering nog slechts enkele jaren geleden, in verband met de toenemende werkloosheid, de werkgelegenheidspolitiek als het centrale punt van haar economische beleid zag, is er thans een zo ruime werkgelegenheid, dat verschillende bedrijfstakken met een aanzienlijk tekort aan arbeidskrachten hebben te kampen. Hoezeer ook deze toestand moeilijkheden meebrengt, er is reden om er zich over te verheugen, dat thans vrijwel iedereen arbeid kan vinden, zodat ook vele oudere werkzoekenden en moeilijk plaats-baren een plaats in het arbeidsproces verkrijgen.'

Spijt dat met overheidssubsidies jonge geschoolde landgenoten naar het buitenland waren verdwenen klonk in de troonrede niet door.

In 1956, er werd aan het derde kabinet-Drees gewerkt, maakte de regering zich voor het eerst zorgen over het groeiende tekort aan arbeidskrachten. Weliswaar had het Nederlandse volk zich de laatste jaren 'mogen verheugen in een over het algemeen genomen gunstige economische ontwikkeling' en 'blijft de toestand gekenmerkt door een hoge graad van bedrijvigheid. Intussen treden, zowel in ons land als daarbuiten, geleidelijk meer spanningen op. [...] De op zichzelf verheugend hoge stand van de werkgelegenheid in onderscheidene bedrijfstakken komt tot uiting in een toenemende vraag naar arbeidskrachten, waaraan, ondanks alle inspanningen, niet kan worden voldaan.'

In september 1957 opende koningin Juliana de Staten-Generaal met de mededeling: 'In onze nationale economie is het evenwicht verbroken. [...] Ons volk [...] zal aan een reële beperking van de bestedingen moeten medewerken.'

De in 1957 ingelaste adempauze in de nationale economie is de geschiedenis ingegaan als 'de bestedingsbeperking'. Reeds een jaar later waren de spanningen van onze volkshuishouding voor een belangrijk deel verdwenen, waarmee de opgaande lijn in productie en welvaart zich herstelde, zoals blijkt uit de troonrede van 1958.

Uit dit overzicht blijkt dat tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt elkaar afwisselen als zomer en winter, of als dag en nacht, geheel in lijn met het onder economen overbekende cyclisch karakter van de kapitalistische economie.

Kort na het uitstapje naar Rhodesië en Nyasaland is de Nederlandse emigratiepolitiek in 1957 feitelijk beëindigd. In de periode 1947-1957 waren een half miljoen Nederlanders geëmigreerd.18 Het hoogtepunt speelde zich af in de jaren 1949-1954. Officieel is het emigratieprogramma pas in 1992 beëindigd.

Aan het emigratieprogramma is door de Nederlandse staat 540 miljoen gulden uitgegeven, voornamelijk aan reis- en verhuiskosten van de emigranten, maar ook aan propaganda. In

bedragen anno 1999 vertaald is dat ruwweg vier miljard gulden. Deze bedragen zeggen niet zo veel omdat ze alleen de directe kosten van emi-

gratie betreffen. Het economisch verlies was groter. De door de staat betaalde opleidingskosten van de emigranten bedroegen voorzichtig geschat nog eens ruim drie miljard gulden.19 Een deel van deze kosten was niet het gevolg van het overheidsbeleid; het stond tenslotte iedereen vrij om te vertrekken, en ook zonder overheidssubsidies zijn mensen vertrokken.

Desondanks moet geconcludeerd worden dat de emigratie in 1947-1957 de Nederlandse samenleving in guldens van 1999 meer dan zeven miljard heeft gekost.

Reeds voor de Tweede Wereldoorlog, toen Suriname en de Nederlandse Antillen nog Nederlandse koloniën waren, kwam migratie tussen Nederland en deze koloniën op bescheiden schaal voor. Ook na de oorlog bleef het verschijnsel aanvankelijk beperkt van omvang. Het waren voornamelijk studenten, ambtenaren en zakenmensen die tussen Suriname en Nederland trokken.

In dezelfde tijd dat de Nederlandse regering de emigratie naar Australië, Brazilië enzovoort financieel steunde, werd met Suriname en de Nederlandse Antillen over onafhankelijkheid onderhandeld. In 1954 kwamen de drie partijen tot overeenstemming. De onderhandelingen mondden uit in het zogenaamde Koninkrijksstatuut. Door dit statuut kreeg iedere inwoner van Suriname en de Nederlandse Antillen vrije toegang tot Nederland (het omgekeerde was niet zonder meer het geval). Sindsdien werden Surinamers en Antillianen ook wel als 'Rijksgenoten' aangeduid. Met het Koninkrijksstatuut is de juridische basis gelegd voor de groei van de immigratie uit Suriname en de Nederlandse Antillen. Ondertekening van het statuut was wel een beleidsdaad, maar niet gericht op het aantrekken van immigranten.

Het mocht dan niet beoogd zijn, het werkte wel zo uit. Het immigratie-overschot (waarmee het CBS een positief migratiesaldo aanduidt) uit Suriname vervijfvoudigde na de ondertekening van het Statuut tot ongeveer 500 per jaar. Bij de Nederlandse volkstelling van 1960 bleken 12.700 Surinamers en Antillianen aanwezig.20 Omdat zij de Nederlandse nationaliteit bezaten, bestond er van hen geen systematische registratie, zoals die gold voor personen zonder Nederlandse nationaliteit.

Van 1960 tot 1965 bedroeg het immigratiesaldo met Suriname

per jaar ruim 500, de volgende vijfjaar ruim 3.500 per jaar, in 1971 en 1972 gemiddeld 7.000 en in 1973 ruim 9.000. Het aantal Surina-mers en Antillianen in Nederland werd per eind 1973 op 70.000 geschat. Door de gesprekken over onafhankelijkheid van Suriname steeg het immigratiesaldo in 1974 tot meer dan 15.000 en in 1975 tot ruim 36.000.21 Drs. M.J.A. Penninx schat het aantal Nederlanders van Surinaamse of Antilliaanse herkomst in 1978 op 160.000.22 Nadat Suriname in 1975 onafhankelijk werd, stortte het immigratiesaldo in. Reeds snel begon het saldo met Suriname echter weer te stijgen, tot bijna 5.000 in 1978. `Ook zijn er aanwijzingen dat hier niet alleen van gezinsmigratie sprake is, maar in toenemende mate ook

van migratie gericht op het vinden van werk of het ontvangen van sociale uitkeringen,' aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 23

In Nederland gingen in de politiek hoe langer hoe meer stemmen op voor beperking van de immigratie uit Suriname. Zo brachten twee leden van een parlementaire delegatie die uit Suriname terugkeerde in september 1971 voor het eerst de mogelijkheid van een immigratiestop ter sprake. Twee maanden later nam de Tweede Kamer een motie aan tot instelling van een ambtelijke commissie met vertegenwoordigers van de drie delen van het Koninkrijk om aanbevelingen te doen over de migratie, met name over de wenselijkheid van migratiebeperking. Weer enkele maanden later, in april 1972, verklaarde de toenmalige minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (crm) dat instelling van een visumplicht voor rijksgenoten de hoogste prioriteit had. En vervolgens, in december van dat jaar, verklaarde de toenmalige minister van Justitie, mr. Van Agt, dat de grondwet gewijzigd moest worden om de migratie te kunnen stoppen.

Het kabinet-Biesheuvel, waarvan Van Agt deel uitmaakte, discussieerde uitgebreid over het instellen van immigratiebeperkende maatregelen, maar schoof de beslissing voor zich uit. Het kabinet gaf twee commissies opdracht beleidsmaatregelen voor te bereiden. Eén commissie moest maatregelen ontwerpen waarmee de immigratie kon worden tegengegaan en één commissie moest maatregelen voorbereiden om extra Surinaamse immigranten op te vangen. 24

Men kan zich voorstellen dat veel Surinamers onder invloed van deze ontwikkelingen het gevoel kregen 'nu of nooit' en zekerheidshalve maar direct naar Nederland emigreerden, zonder de afloop van politieke en maatschappelijke discussies af te wachten. Het in mei 1973 aantredende kabinet-Den Uyl startte onderhandelingen over de onafhankelijkheid van Suriname en besloot om hangende die onderhandelingen de immigratie uit Suriname niet te beperken.

Met de Surinaamse economie en haar perspectieven voor de toekomst is het sinds 1965 slecht gesteld. Ook het goedkoper worden van het vervoer speelt een rol bij het toenemen van de immigratie. Als aantrekkelijke aspecten van Nederland noemt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wrr (rapport 17) betere onderwijsmogelijkheden, ruimere arbeidsmarkt met meer mogelijkheden tot sociale stijging, en sociale zekerheid. 'Een dergelijke optelsom van factoren vormt echter een nogal statisch geheel en verklaart lang niet alles; het zijn meer noodzakelijke voorwaarden voor migratie, maar nog niet voldoende voorwaarden. Een aanvullende benadering van de migratie als een proces met een eigen stuwkracht, verhoogt zeker ons inzicht. Er blijkt dan sprake te zijn van een ketenproces, waarbij de kwartiermakers van het eerste uur de weg bereiden voor meer migranten. Daarbij spelen vele elementen een rol: belangrijk is de wijze waarop de emigranten overkomen bij de achtergeblevenen en de informatie die door de migranten aan het thuisfront wordt overgebracht.' Onderzoeker Van Amersfoort stelde in 1968 dat 'het in een lange traditie opgebouwde positieve beeld dat de Surinamers zich van het leven in de grote wereld van West-Europa hebben gevormd', van groot belang is voor de migratie-geneigdheid. 'En dat beeld wordt door de emigranten in stand gehouden en zelfs versterkt; immers zij willen aan het thuisfront niet te boek staan als mislukte migranten en selecteren de informatie welke zij doorgeven in die zin. Maar vooral ook in praktisch opzicht vormen de eerdere migranten de

"keten", via welke de latere migranten gemakkelijk de sprong naar Nederland konden maken: de Surinamer in Nederland zorgt voor eerste opvang en (provisorische) huisvesting van nieuw komende familieleden en kennissen, hij bemiddelt eventueel in een arbeidsplaats

voor de nieuwkomer. En wat misschien nog belangrijker is, hij financiert in een toenemend aantal gevallen de overkomst van familieleden en kennissen van het in Nederland verdiende geld. [...] Van de emigranten in diezelfde periode beschikte 75% over familie/gezinsrelaties in de eerste graad in Nederland, die voor eerste opvang zorgden. In vrijwel alle gevallen impliceerde dat het afhalen van de nieuwkomers en het zorgen voor huisvesting en in een niet gering aantal gevallen zorgde de reeds gevestigde migrant ook voor "algemene voorziening in levensonderhoud" en voor werk. Het is vooral dit proces van ketenmigratie dat ertoe heeft bijgedragen dat Surinaamse migranten zo sterk geconcentreerd zijn in bepaalde steden of wijken in steden. [...] Dit ketenproces is zelfs zo sterk, dat bijvoorbeeld Den Haag is gaan gelden als een vestigingsstad voor Hindoestaanse Surinamers en Amsterdam en Rotterdam voor Creoolse Surinamers.'25

Met de theorie van de ketenmigratie worden het groeiproces, de versnelling van dat proces en de concentratie bij Surinaamse immigranten overtuigend verklaard. De ketenmigratie is echter niet uniek voor immigratie vanuit Suriname maar geldt evengoed voor Marokkanen, Turken, Somaliërs en vroeger ook voor Nederlanders, Fransen en Engelsen die zich in Amerika vestigden, ja zelfs voor Spanjaarden en Portugezen die zich in Amerika en Azië vestigden. De ketenmigratie is zo'n algemene migratievorm dat men zich kan afvragen of niet vrijwel alle migratie ketenmigratie is. De theorie van de ketenmigratie geeft echter geen antwoord op de vraag waar de eerste vestigingsplaats gekozen wordt, op de vraag dus wat het startpunt van de keten zal zijn.

Noten

1. Dr Hubert Nusteling, Welvaart en werkgelegenheid in Amsterdam; 1540-1860, Amsterdam/Dieren, 1985 [ïn volgende noten aangeduid als: Nusteling], p. 71-72.

2. K.W. Swart, Willem van Oranje en de Nederlandse opstand; 1572-1584, Den Haag 1994.

3. Jan Lucassen en Rinus Penninx, Nieuwkomers, Nakomelingen, Nederlanders; Immigranten in Nederland 1550-1993, Amsterdam 1994 [in volgende noten ook aangeduid als: Nieuwkomers], p. 31.

4. Nusteling.

5. Bas Lubberhuizen, Amsterdamse Sinjoren 1576-1622; In het voetspoor van Antwerpse

immigranten, Amsterdam 1993, p. 6.

6. Nieuwkomers, p. 33,

7. Idem, p. 31.

8. Nanda van der Zee, Om erger te voorkomen, Amsterdam 1997, hoofdstuk 2.

9. Idem.

10. Idem.

11. Schatting van de schrijver. Blijkens cbs-gegevens overleden in de jaren 1944 en 1945 per jaar gemiddeld 40.000 mensen meer dan in 1940-1943. De meersterfte van 80.000 personen is voor 90 procent toegeschreven aan de honger- (en koude) winter.

12. Nieuwkomers, p. 40.

13. Migratie Overeenkomst russen Nederland en Nieuw-Zeeland mee bijl., Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden [in volgende noten aangeduid als Tractatenblad], jg. 1951, nr 10, bijl. art. 3.

14. Idem, art. 6.

15. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Gemenebest van Australië betreffende gesteunde migratie met Schema, Tractatenblad, jg. 1951, nr 158, art. 11.

16. Overeenkomst betreffende gesteunde migratie tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Gemenebest van Australië van 1 augustus 1956, Tractatenblad, jg. 1956, nr 92, art. 13/14.

17. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Brazilië betreffende emigratie en kolonisatie, met Slot-protocol, 15 december 1950, Tractatenblad, jg. 1951, nr. 9, art. 18.

18. Nieuwkomers, p. 10.

19. Wanneer men aanneemt dat 200.000 emigranten na zes jaar lager onderwijs gemiddeld drie jaar voortgezet onderwijs hebben gehad, ontvingen zij 1.800.000 manjaren onderwijs. Bij een gemiddelde klassegrootte van dertig, hebben zij 60.000 manjaren aan leerkrachten gebruikt. Wanneer de loonkosten per leerkracht anno 1999 op 60.000 gulden gesteld worden, waren de loonkosten van het onderwijzend personeel van de emigranten 3.600 miljoen gulden. Tezamen met niet-personeelskosten komt dat op ongeveer vijf miljard gulden. Aannemende dat deze groep gemiddeld tweederde van de arbeidzame jaren voor zich had, zijn er mensen met niet gebruikte opleidingskosten ad. 3,3 miljard gulden geëmigreerd.

20. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport aan de Regering nr 17, Etnische minderheden, Den Haag 1979 [hierna aangeduid als: wrr 17], p. 48.

21. Idem, p. XI.

22. Idem, p. 48.

23. Idem, p. XI.

24. Idem, p. 60.

25. Idem, pp. 50, 51.

2 Gastarbeid

Direct na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland, naast andere tekorten, aan twee zaken wel heel veel gebrek: aan energie en aan grondstoffen voor de industrie. De Limburgse kolenmijnen, de Staatsmijnen, konden echter grotendeels in de energiebehoefte voorzien, zeker wanneer de productie omhoog zou gaan. Aanvankelijk waren er genoeg Nederlandse mijnwerkers, maar in 1947 veranderde dat. De spanning op de arbeidsmarkt nam toe. Koningin Wilhelmina en het in juli 1946 aan het bewind gekomen kabinet-Beel (KVP/PVDA) trachtten de macht in Nederlands-Indië te heroveren.20 Daarvoor werden voortdurend meer militairen, voornamelijk dienstplichtigen, naar Indië gezonden. Het aantal uitgezonden soldaten groeide in 1949 tot 100.000 man. Dat was drie procent van de inzetbare beroepsbevolking. Het ging voornamelijk om mensen in de meest productieve fase van hun leven. De arbeidskracht die aan het Nederlands bedrijfsleven en de naoorlogse wederopbouw onttrokken werd, kan daarom op vijf procent worden geschat. Wanneer men weet dat het bij economische recessies (teruggang van de nationale productie) of gespannen arbeidsmarkten om enkele procenten ar¬beidskracht gaat, is duidelijk dat deze vijf procent een zware aderlating voor de Nederlandse productiecapaciteit vormde. Dat was te merken, ook in de Staatsmijnen. Wilde men de kolenproductie verder verhogen, of een terugval vermijden, dan kon men kiezen tussen loonsverhoging (Nederlandse mijnwerkers werkten voor een hoger loon in Duitsland) of het uitnodigen van buitenlandse mijnwerkers. Het kabinet-Beel koos voor het laatste, de arbeidsimmigratie. Het zou niet de laatste keer zijn dat de Nederlandse regering immigratie boven loonsverhoging zou verkiezen.

In december 1948 sloot Nederland zijn eerste wervingsverdrag,

met Italië. Dit verdrag was gericht op de werving van arbeiders voor de ondergrondse bedrijven der Nederlandse Steenkolenmijnen. Midden 1949 werd het van kracht.

De werkloosheid van de vooroorlogse crisisjaren had vele liberale beginselen om zeep geholpen, waaronder de vrijheid voor buitenlanders om in Nederland te werken. Wegens de stijgende werkloosheid was het sinds 30 mei 1934 bij wet verboden om zonder ministeriële toestemming vreemdelingen arbeid te laten verrichten. Overtreding was strafbaar.27 Zowel particulieren als ondernemers vielen onder het verbod en de strafbaarstelling. De wet was niet alleen streng voor werkgevers (bij overtreding door een vennootschap of coöperatie werd de straf uitgesproken tegen de leden van het bestuur)28 maar zelfs buitengewoon streng voor werknemers. Werknemers konden bij overtreding een afzonderlijke straf opgelegd krijgen voor iedere dag dat zij het verbod hadden overtreden. Deze wet, de Wet tot regeling van arbeid door vreemdelingen, bleef na de oorlog nog lange tijd van kracht en werd pas op 1 maart 1969 door de nieuwe Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen vervangen. Ook in die nieuwe wet waren verbod en strafbaarstelling opgenomen.

De Staatsmijnen kregen de wettelijk vereiste ministeriële toestemming voor het in dienst nemen van Italiaanse arbeiders voor de tijd van een jaar. De contracten konden volgens het verdrag in gemeenschappelijk overleg van jaar tot jaar verlengd worden. 29 De bedoeling was dat elke maand honderd Italiaanse mijnwerkers zouden overkomen. Het verdrag had niet alleen betrekking op geschoolde maar ook op ongeschoolde mijnwerkers. Italiaanse mijnwerkers kwamen graag naar Nederland, maar bijvoorbeeld ook naar België, omdat de

werkloosheid in Italië hoog was en de lonen in Nederland en België in die tijd aanzienlijk hoger lagen dan in Italië.

De exploitatie van de Nederlandse steenkolenmijnen diende voornamelijk een algemeen belang. Niet alleen voorzagen de mijnen vrijwel geheel in de Nederlandse energiebehoefte, ze waren ook vrijwel geheel eigendom van de overheid. Dit eerste wervingsverdrag was dus niet direct gericht op de belangen van het particuliere bedrijfsleven en evenmin op die van particuliere aandeelhouders.

Diverse bepalingen uit het verdrag zouden in latere wervingsverdragen terugkeren. Op één punt was het echter uniek: vanwege de woningnood gaven de Nederlandse mijnen er de voorkeur aan om ongehuwde arbeiders aan te werven.30 De meeste arbeiders die via dit verdrag naar Nederland kwamen, waren inderdaad ongehuwd.

Vlak na de oorlog zat vrijwel ieder land om deviezen (buitenlands geld) te springen. Daarom was het voor Italië van belang dat de mijnwerkers hun spaargeld naar Italië zouden kunnen overmaken. Voor Nederland was dat echter minder aantrekkelijk. Het wervingsverdrag legde deze mogelijkheid aan banden. Het verdrag bepaalde dat ongehuwde kostwinners 25 procent van hun nettoloon naar hun familie in Italië mochten overmaken en gehuwden 50 procent.

In 1955 liepen de emigratieprogramma's naar Nieuw-Zeeland en Australië reeds vier jaar. Voornamelijk geschoolde arbeiders waren daarheen geëmigreerd, onder wie bouwvakkers, wat tot gevolg had dat in Nederland minder woningen werden gebouwd.

Tevens ontstonden er door het vertrek van metaalbewerkers en textielarbeiders arbeidstekorten in de metaal- en textielbedrijven. Enkele grote bedrijven begonnen op eigen houtje in Italië en Joegoslavië arbeiders te werven zoals de Hoogovens, de scheepsbouwbedrijven Amsterdamse Droogdok Maatschappij (adm) en de ndsm, en enkele textielfabrieken.31 Hoogovens was weliswaar gedeeltelijk in particuliere handen maar had met de kolenmijnen gemeen dat het een basisindustrie was, die andere industrieën van grondstoffen voorzag. Met enige goede wil kon dat als een algemeen belang worden beschouwd. Voor de scheepsbouw gold dat vrijwel niet. De scheepsbouw was geen toeleverancier van andere industrieën. Het aan elkaar lassen van stalen platen (de belangrijkste arbeid bij de bouw van vrachtschepen en olietankers) was ook relatief eenvoudig werk. Daardoor was de scheepsbouw een bedrijfstak die internationaal gezien als een der eerste naar minder ontwikkelde lagelonenlanden zou kunnen verhuizen om daar de economische structuur te verbeteren. Desondanks kregen deze bedrijven ministeriële ontheffing van het verbod vreemdelingen te werk te stellen. Alles wat met vliegen-varen-rijden te maken heeft,

hetzij met de beweging zelf (KLM, NS), hetzij met de fabricage van bewegers (Fokker, DAF, Volvo, ADM, RSV), hetzij met flankerende productie (sneltreintrajecten en tenslotte Schiphol zelf) roept in Nederland sterke emoties op. Bedrijven in deze branche konden niet alleen in de jaren vijftig maar ook sindsdien vrijwel altijd op een voorkeursbehandeling van de Nederlandse overheid rekenen.

Hoewel de textielindustrie direct na de oorlog, toen zij de Nederlandse bevolking van

voldoende kleding moest voorzien, een algemeen belang diende, kon dit halverwege de jaren vijftig van geen textielfabriek meer gezegd worden. De Nederlandse textielfabrieken waren groot geworden in de vooroorlogse koloniale tijd toen de zogenaamde 'katoentjes' naar Nederlands-Indië werden geëxporteerd, als retourlading voor Indische grondstoffen die naar Nederland vervoerd werden. Wegens de internationaal doorzettende arbeidsverdeling (simpele werkzaamheden naar minder ontwikkelde landen) waren de in Nederland gevestigde textielfabrieken ten dode opgeschreven.

Er was dus geen algemeen belang gediend met het in leven houden van particuliere scheepswerven en textielfabrieken. Toch heeft de Nederlandse regering in de periode oktober 1955 tot en met januari 1958 in totaal vierduizend maal een vergunning verleend voor het in dienst nemen van een buitenlander met een jaarcontract.

Ook deze werkgevers betaalden de reiskosten voor hun gastarbeiders. Tevens stelden zij pensions of particuliere kosthuizen ter beschikking, waarvan de kosten overigens wel door de gastarbeiders werden betaald. Daarnaast ontvingen de buitenlandse arbeiders minstens dezelfde beloning als Nederlandse arbeiders.

Van de particulier aangeworven gastarbeiders die in deze periode naar Nederland kwamen was de helft gehuwd. Nadat Nederland in het begin van de jaren vijftig de kinderbijslag had ingevoerd, was het voor Italië zinvol geworden om werknemers met kinderen uit te zenden. Het zou dan immers meer deviezen ontvangen. De gezinnen moesten weliswaar in Italië achterblijven (waarvoor de in Nederland heersende woningnood het argument was), maar het recht op kinderbijslag was niet afhankelijk van de verblijfplaats van de kinderen. Omdat de kosten van levensonderhoud in Italië veel lager waren en

de trip naar Nederland vaak was bedoeld om een bedrag bijeen te sparen, werd de tijdelijke scheiding voor lief genomen.

Door de ervaring met Italiaanse arbeiders kreeg het particuliere bedrijfsleven, en speciaal de industrie, de smaak van het in dienst nemen van buitenlandse arbeiders te pakken. De ondernemers richtten hun aandacht ook op andere Zuid-Europese landen, sinds 1957 op Spanje, een jaar later op Griekenland en nog weer een jaar later begon men in Joegoslavië te werven.

Nadat Nederland 500.000 gezonde, geschoolde en gemiddeld jeugdige Nederlanders tot emigratie had gestimuleerd, ontstond er in de industrie een tekort aan arbeiders, speciaal bij de bedrijven met zwaar, ongezond en ongeschoold werk: door de gestegen welvaart waren Nederlandse arbeiders aan het eind van de jaren vijftig minder in de markt voor dat werk. De kwestie was niet dat Nederlanders het onaangename werk niet wilden uitvoeren. Nee, de kwestie was dat Nederlandse arbeiders voor dat werk beter betaald wilden worden. Bij een betere beloning zouden die bedrijven minder winst maken en enkele jaren later wellicht een kalme en terechte dood sterven. Maar deze ondernemers wilden hun marginale bedrijven liever instandhouden door gastarbeiders uit te nodigen. Vanuit hun belang geredeneerd volstrekt logisch, maar een gezonde impuls tot vernieuwing en investering in moderne productietechnieken bleef hierdoor achterwege.

Het maatschappelijk irrelevante bestaan van de textielindustrie en de scheepsbouw werd op deze manier tot na de oliecrises van 1973 en 1979 gerekt, met het gevolg dat deze bedrijven toen door de plotseling sterk gestegen olieprijzen bij bosjes tegelijk failliet gingen en de aanpassing aan die prijzen met een onnodig grote schok in werkgelegenheid en uitkeringsbedragen verliep.

De tweede naoorlogse parlementaire enquête, de RSV-enquête, heeft uitgewezen dat er miljarden guldens aan belastinggeld zijn verspild met het tijdelijk instandhouden van verliesgevende, binnen Nederlandse verhoudingen zinloos geworden, arbeid.

De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) door Duitsland, Frankrijk, Italië en de drie Benelux-landen, was in belangrijke mate bedoeld om de onderlinge export van de zes lid-

staten te bevorderen. Na het van kracht worden van het EEG-verdrag in 1958 trad het beoogde effect op waardoor de industriële afzetmogelijkheden in West-Europa groeiden. Er ontstond extra werkgelegenheid in de lidstaten, mede als gevolg waarvan arbeidsmigratie van Zuid- naar West-Europa tot stand kwam.

Kort daarna ontwikkelden Turkije en Marokko, die beide met een zeer groot geboorteoverschot en daaruit volgende werkloosheid te kampen hadden, een op West-Europa gerichte emigratiestrategie. In 1962 kwamen de eerste gastarbeiders uit Turkije naar Nederland en een jaar later uit Marokko. In 1963 kwamen Marokko en Frankrijk een wervingsverdrag overeen en sloot Turkije een associatieverdrag met de eeg. In 1964 sloot Turkije wervingsverdragen met Nederland.

De meeste arbeidsmigranten kwamen buiten de officiële werving naar Nederland. Dezen kwamen vaak niet direct naar Nederland, maar via Duitsland (Turken) of via Frankrijk en België (Marokkanen). Het bedrijfsleven nam deze 'spontanen', zoals de op eigen initiatief naar Nederland gekomen gastarbeiders ook wel genoemd werden, graag in dienst om onder de dwingende regels van het Italiaanse wervingsverdrag uit te komen. Bij de officiële werving moest de ondernemer voor elke arbeider de reiskosten betalen, de wer-vingskosten aan de staat vergoeden, voor huisvesting zorgen, in de kosten van maatschappelijk werk bijdragen, enzovoort.

Toen de Nederlandse regering deze spontane arbeidsimmigratie in 1968 sterk beperkte ten gunste van de officiële werving, was het aantal spontanen drie keer zo groot als het aantal officieel geworven arbeiders. Sinds dat moment wisselde deze verhouding.

Het aantal in Nederland verblijvende gastarbeiders in de jaren vijftig was niet buitensporig groot. De contracten waren in het algemeen jaarcontracten en wanneer deze niet verlengd werden, ging men ook daadwerkelijk terug. Die verplichting vloeide ook voort uit de nieuwe vreemdelingenwet van 1965. Eind 1957 waren er in Nederland 3.907 gastarbeiders met een werkvergunning.32 Door de recessie van 1957/1958 vertrok bijna de helft en eind 1959 waren er nog maar 2.294 gastarbeiders. Dat aantal bestond uit 1.884 Italianen, 239 Zuid-Slaven, 74 Grieken, 68 Spanjaarden, 17 Portugezen, 9 Turken en 3 Marokkanen. Onder het kabinet-De

Quay begon het aantal weer gestaag te groeien en eind 1961 waren er 7.534 gastarbeiders in Nederland.33

Na zijn aantreden in mei 1959 toonde het kabinet-De Quay (KVP/AR/CHU/WD) zich ronduit tevreden over hetgeen in feite door haar voorgangers, het derde kabinet-Drees en het tweede (interim) kabinet-Beel was bereikt. Niet alleen waren productie en werkgelegenheid groter dan vóór het recessiejaar 1957, men klopte zich ook met betrekking tot de lage werkloosheid op de borst: Ondanks de sterke aanwas van de beroepsbevolking is de werkloosheid in aanzienlijke mate gedaald, aldus het kabinet-De Quay. De werkloosheid was inderdaad gedaald en bedroeg eind 1959 nog maar 2,4 procent (ter vergelijking moge dienen dat deze in 1999 meer dan twee keer zo groot was en toen vergezeld ging van 15 procent arbeidsongeschikten).34

In de troonrede van 1960 vroeg de regering aandacht voor de hoge bevolkingsdichtheid, de snelle aanwas van de bevolking, de concentratie van bedrijvigheid in het westen en de moeilijkheden die daar in toenemende mate uit voortvloeiden. Terwijl de werkloosheid dan tot 1,5 procent gedaald was,35 maakte het kabinet zich blijkens de troonrede zorgen over de werkgelegenheid voor de toenemende bevolking.

In 1961 werd in Nederland de vrije zaterdag ingevoerd. Dat leidde tot een arbeidstijdverkorting van gemiddeld vier procent en een stijging van de productiekosten van twee a drie procent. De werkloosheid was eind 1961 gedaald tot één procent en zou ondanks deze verhoging van de loonkosten tot de volgende recessie, medio 1966, op dat extreem lage peil blijven.

In de troonrede van 1961 bleef niet alleen de werkgelegenheid maar ook de loonontwikkeling de aandacht vragen: 'Meer dan ooit zal dan ook het beleid van de Regering erop gericht moeten zijn, in samenwerking met het bedrijfsleven, de loonontwikkeling binnen de grenzen te houden. [...] Zolang de economische activiteit op het huidige hoge peil blijft, zal het tekort aan arbeidskrachten zich handhaven. Opvoering van productiviteit en doelmatigheid blijven belangrijke middelen tot bestrijding van de gevolgen van dit tekort. Daarnaast zal de Regering de aantrekking van buitenlandse arbeidskrachten bevorderen.'

Een kabinet dat zich in 1960 zorgen maakt over de werkgelegenheid voor de toenemende bevolking en zich twaalf maanden later al zorgen maakt over het tekort aan arbeidskrachten demonstreert geen groot economisch inzicht. Minister van Economische Zaken was drs. J.W. de Pous.

Met de formulering dat de regering de aantrekking van buitenlandse arbeidskrachten zou bevorderen, suggereerde het kabinet toekomstig beleid. Dat besluit had het kabinet echter al bijna twee jaar eerder genomen, toen de regering zich nog zorgen maakte over de werkgelegenheid van de Nederlandse arbeiders. Op 6 augustus 1960 had minister van Buitenlandse Zaken, Luns, het nieuwe wervingsverdrag met Italië, dat nog dezelfde dag in werking was getreden, al ondertekend. Het aantrekken van arbeidsimmigranten om de lonen van de Nederlandse arbeiders te drukken was kennelijk een centrale doelstelling van het

kabinet.

De opvoering van productiviteit en doelmatigheid waarover het kabinet ook sprak, zouden met zogenaamde diepte-investeringen tot stand gebracht moeten worden. Diepte-investeringen zijn investeringen die niet in de eerste plaats op vergroting van de hoeveelheid eindproduct gericht zijn, maar op modernisering van het productieproces. Voor bedrijven die op lange termijn in Nederland toch geen toekomst meer hadden was dat echter geen rendabele strategie. Voor die bedrijven was het aantrekkelijker om het aanwezige, verouderde machinepark zolang dat kon met buitenlandse arbeiders aan de gang te houden.

Met het nieuwe wervingsverdrag kwam een groep Italianen binnen die niet voor het ondergrondse werk in de mijnen was geselecteerd maar voor handarbeid in het algemeen. Iedere ondernemer die dat wilde, kon bij de Nederlandse Staat om arbeiders uit Italië vragen.

In 1949 ging het om arbeiders die in feite voor de overheid, althans in het algemeen belang, en in ieder geval voor een basisindustrie zouden werken. Nu ging het om arbeiders voor bedrijven met particuliere aandeelhouders, bovendien in minder essentiële bedrijfstakken.

Om invloed op de werving uit te kunnen oefenen richtten de drie werkgeversbonden in 1960 de Commissie Buitenlandse Arbei-

ders op. Deze poogde de Nederlandse overheid tot een krachtige en snelle werving en een soepel toelatingsbeleid te bewegen.36 De commissie maakte ook propaganda onder de eigen werkgevers-leden om buitenlandse arbeiders in dienst te nemen.

Het tweede land waarmee een wervingsverdrag werd gesloten was Spanje, in 1961. Het derde en laatste land waarmee onder het kabinet-De Quay een wervingsovereenkomst werd gesloten was Portugal, in 1963.

Het streven om de lonen te drukken door buitenlandse arbeiders te werven had in 1962 naar de smaak van het kabinet-De Quay nog onvoldoende succes gehad. Eind 1963 was het aantal in Nederland aanwezige gastarbeiders tot ruim 17.000 gegroeid, waarvan ruim 7.000 Spanjaarden de grootste groep vormden, op de voet gevolgd door de Italianen. Het aantal Turken en Marokkanen bedroeg 613 respectievelijk 111.37 Dat het drukken van de lonen een belangrijke overweging was bij het aantrekken van gastarbeiders wordt ook door sommige sociologen gezien. Ph.J. Muus zag voor de werkgevers twee voordelen van arbeidsimmigratie boven arbeidsbesparende investeringen, namelijk een vollediger benutting van de productiecapaciteit en verzwakking van de onderhandelingspositie van de vakbonden door de druk op de arbeidsmarkt te verlichten.38

Het kabinet-Marijnen (KVP/AR/CHU/WD) dat in juli 1963 het kabinet-De Quay was opgevolgd, ging op de ingeslagen weg voort. In augustus 1964 werd een wervingsverdrag met Turkije gesloten. Het jaar daarna groeide het aantal Turkse gastarbeiders in Nederland van 613 naar 4.584.

Van de officiële wervingslanden is Turkije het enige Aziatische land (drie procent van het grondgebied, waaronder Istanboel, ligt echter in Europa). Turkije telde in 1950 bijna 21

miljoen inwoners, tien jaar later 28 miljoen en in 1998 is dat aantal tot 65 miljoen gestegen. Vaak wordt het gebrek aan werkgelegenheid als een van de grootste problemen van Turkije gezien, maar het echte Turkse probleem is, net als bij vele Derde Wereldlanden, de enorme bevolkingsgroei. Turkije oriënteerde zich op Europa. Het sloot een associatieverdrag met de eeg (september 1963) en verschillende emigratieverdragen met EEG-landen. De Turkse gastarbeiders kwamen

voornamelijk van het platteland van Turkije, Anatolië.

In 1964 werd door de Nederlandse regering ook een wervingsverdrag met Griekenland voorbereid, dat echter wegens de politieke situatie aldaar vertraging opliep en pas in 1966 onder het kabinet-Cals ondertekend zou worden. In de twee jaren van het kabi-net-Marijnen steeg het aantal gastarbeiders van 17.000 naar ruim 40.000 waarvan de ruim 16.000 Spanjaarden nog steeds de grootste groep vormden.39 Deze toename was voor driekwart buiten de officiële werving om gegaan. Het aantal spontanen, met name uit Spanje en Marokko, was onder het kabinet-Marijnen explosief gegroeid.

In april 1965 werd het kabinet-Marijnen opgevolgd door het kabinet-Cals, waarin naast de KVP/AK/CHU ook de PVDA. was vertegenwoordigd. De officiële werving liep sterk terug, tot 3.000 Spanjaarden, Turken en Italianen, maar de spontane toeloop van gastarbeiders steeg enorm. In de eerste negen maanden van 1966 kwamen 25.000 arbeidsimmigranten spontaan naar Nederland, een record dat nog steeds overeind staat. Onder hen waren bijna 7.800 Marokkanen. 40

In de tweede helft van 1966 trad, net als in andere West-Europese landen, een recessie in die in 1967 zou voortduren. Daarom nam het kabinet-Cals op 1 oktober 1966 beperkende maatregelen met betrekking tot het in dienst nemen van buitenlanders zolang er nog werkloze gastarbeiders, veelal in het genot van een werkloosheidsuitkering, beschikbaar waren.41 Naast de werkloosheid speelde bij de maatregelen ook een rol dat de verplichte melding van spontanen bij de vreemdelingenpolitie en het verplichte tuberculose-onderzoek door spontanen in toenemende mate genegeerd werden. Ook was geconstateerd dat werkgevers buitenlanders in dienst namen zonder vergunning aan te vragen en deze zelfs in dienst hielden wanneer de vergunning was geweigerd. Deze werkgevers waren overigens, evenals hun werknemers, strafbaar.42

De tot dan bestaande mogelijkheid voor spontane immigranten om gedurende veertien dagen werk te zoeken mits zij over middelen van bestaan en geldmiddelen voor de terugreis beschikten, werd op 1 oktober 1966 beëindigd.43 Deze maatregel ging gepaard met een 'pardon', niet een generaal maar een specifiek pardon,

waarbij aanwezige buitenlanders zonder papieren deze alsnog verkregen indien zij althans over voldoende huisvesting beschikten.44 Met dit eerste pardon werd een precedent geschapen. Tegelijkertijd werd hiermee wat men in de Nederlandse cultuur fraude noemt in de hand gewerkt. Een adres is namelijk zo opgegeven, en een vreemdeling moet wel gek zijn wanneer hij de begeerde papieren laat lopen door dat niet te doen. Formeel ging het niet om

een generaal pardon, maar de Nederlandse overheid vroeg zulk licht bewijs van de gevraagde voldoende huisvesting dat het daar eigenlijk wel op neerkwam.

Via haar ambassadeurs in de wervingslanden verzocht de Nederlandse regering de wervingslanden spontane migratie te ontraden en via de Wereldomroep werd gelijkgerichte voorlichting gegeven.

Door de recessie daalde de behoefte aan (gastarbeiders. Tussen medio 1966 en eind 1967 werden zo'n 26.000 contracten niet verlengd.45 Voor een verblijfsvergunning gold ook in de nieuwe vreemdelingenwet de eis dat men voldoende middelen van bestaan moest hebben. Gastarbeiders zonder inkomen verloren hun verblijfsvergunning op grond van de vreemdelingenwet. Gastarbeiders met een ww-uitkering hadden middelen van bestaan en mochten blijven, maar wanneer die uitkering beëindigd was moesten ook zij vertrekken.

Tussen 1 oktober 1966 en eind 1967 vertrok bijna de helft van alle gastarbeiders uit Nederland, vooral Spanjaarden. Uit West-Europa keerde een derde van de gastarbeiders terug, 400.000 man in totaal.46

Onder het minderheidskabinet-Zijlstra (KVP/AR), dat van november 1966 tot april 1967 aan het bewind was, werkten de beperkende maatregelen van het kabinet-Cals door en de binnenkomst van spontanen verminderde sterk.

In april 1967 trad het kabinet-De Jong aan dat de rit tot juli 1971 zou uitzitten. Dit kabinet berustte, net als het kabinet-De Quay, weer op een coalitie van KVP/AR/CHU/WD, een werkgeverscoalitie waarvan je kon verwachten dat die graag buitenlandse arbeiders zou aantrekken. En dat gebeurde. De werkloosheid verdubbelde in 1967 weliswaar tot 2,4 procent maar ondanks de economische terugslag verleende dit kabinet in 1967 bijna 6.000 ontheffingen

van het arbeidsverbod, voor 90 procent ten gunste van spontanen.

De arbeidsimmigratie was niet een typisch Nederlands verschijnsel maar deed zich in de jaren zestig in heel West-Europa voor, en zelfs op aanzienlijk grotere schaal. Voor Frankrijk was arbeidsimmigratie moeilijk te scheiden van de neokoloniale immigratie. Voor Duitsland, dat nauwelijks een koloniaal verleden heeft, was de arbeidsimmigratie een veel duidelijker zaak.

Zoals gezegd vielen de arbeidsovereenkomsten met spontanen niet onder de officiële wervingsverdragen. Daardoor moesten de spontanen voor eigen huisvesting zorgen. Dat leidde tot wantoestanden waarbij de spontanen werden uitgebuit in Turken- of Marokkanenpensions, waar men met twaalf of meer man in ploegendienst in één kamer moest slapen, met de bijkomende brandgevaarlijke situaties en soms noodlottige gevolgen van dien.

Om aan alle ongeordende toestanden van de spontane arbeidsimmigratie een einde te maken werden na 1 juni 1968 alleen nog maar arbeidsvergunningen verleend aan officieel geworven gastarbeiders en aan hen die van Nederlandse autoriteiten in het buitenland een arbeids- en een verblijfsvergunning hadden gekregen.47 Deze maatregel had tot gevolg dat buitenlandse werknemers die toch op eigen houtje naar Nederland kwamen, illegaal waren. Toen bleek dat

werkzoekenden en pseudotoeristen zich in België en Duitsland concentreerden, werd op 1 april 1969 bepaald dat buitenlanders een verblijfsvergunning bij de Nederlandse autoriteiten in hun moederland moesten aanvragen. Met de spontane immigratie vanuit omringende landen was het nu gedaan, althans met de legale vorm daarvan. De excessen met Turken- en Marokkanen-pensions werden door de maatregel grotendeels beëindigd. De werkgevers beklaagden zich begrijpelijkerwijs over het feit dat ze geen ministeriële toestemming meer kregen voor het in dienst nemen van spontaan binnengekomen buitenlandse arbeiders. Door de officiële werving moesten ze nu een aantal weken wachten voor hun aanvraag gehonoreerd werd. Dat was te lang, vonden de werkgeversvertegenwoordigers. Dat zou tot opdrijving van de lonen en tot koppelbazerij leiden, zo redeneerden zij.

Op 1 maart 1969 werd de nieuwe Wet arbeidsvergunning vreemdelingen 1964 van kracht als opvolger van de oude Wet tot regeling

van arbeid door vreemdelingen. De nieuwe wet, waarin de arbeidsmogelijkheden voor vreemdelingen aanmerkelijk waren verruimd, was op initiatief van het kabinet-De Quay totstandgekomen en in 1964 onder het kabinet-Marijnen door het parlement aangenomen en in het staatsblad gepubliceerd. Het laatste artikel van de wet luidde dat deze pas in werking trad op een door 'Ons' te bepalen tijdstip. Of een wet in werking treedt wordt in dat soort gevallen door de regering beslist. Hoewel het kabinet-Marijnen geen tegenstander was van arbeidsimmigratie ging deze wet het kennelijk te ver. Het heeft de nieuwe wet althans niet ingevoerd. Ook het kabi-net-Cals en het kabinet-Zijlstra lieten de wet in de la liggen. Drie achtereenvolgende kabinetten hebben zodoende voorkomen dat de wet in werking trad. Pas het op arbeidsimmigratie verzotte kabinet-De Jong liet de wet in werking treden: op 1 maart 1969.

In de nieuwe wet bleef het zonder ministeriële vergunning laten verrichten van arbeid door vreemdelingen verboden en strafbaar, ook voor privé-personen. De maximumstraf was een maand hechtenis, zowel voor de werknemer als voor de werkgever. De positieversterking voor de buitenlandse werknemer bestond onder meer hierin dat de minister de vergunning vrijwel alleen kon weigeren wegens de stand of de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De cruciale bepaling was echter dat een arbeidsvergunning niet geweigerd kon worden aan vreemdelingen die vijf jaar in Nederland hadden gewoond.48

Na deze verruiming van het wettelijk regime verleende het kabinet-De Jong op grote schaal arbeidsvergunningen. De jaren 1969 tot en met 1971 vormen de gouden periode voor de gastarbeid in Nederland. Liefst 67.729 nieuwe arbeidsvergunningen werden afgegeven met als hoogtepunten 1970 en 1971 toen elk jaar meer dan 25.000 vergunningen verstrekt werden.49

Aan deze cijfers lagen drie nieuwe wervingsverdragen ten grondslag, een met Marokko dat in mei 1969 van kracht werd, een met Joegoslavië dat in juni 1970 van kracht werd en een met Tunesië dat in maart 1971 van kracht werd. Er zijn overigens niet veel meer dan zo'n tweeduizend Tunesiërs naar Nederland gemigreerd.

Een groot aantal bepalingen kwam in alle acht wervingsverdragen voor. Zo moesten de ongeschoolde arbeiders tussen 21 en 35

jaar en geschoolden tussen de 18 en 45 jaar zijn. De voorselectie

werd ïn alle gevallen door het wervingsland gedaan en de kandidaten mochten in eigen land niet bekendstaan wegens immoreel of onmaatschappelijk gedrag. De gastarbeiders zouden in Nederland integraal onder de Nederlandse sociale wetten vallen en zouden dezelfde lonen en arbeidsvoorwaarden als Nederlandse arbeiders hebben. De arbeidsovereenkomsten werden voor maximaal een jaar gesloten. Verlenging met toestemming van de Nederlandse autoriteiten was echter mogelijk. Ook was overeengekomen dat spaargelden vrijelijk overgemaakt mochten worden, dat de buitenlandse arbeiders recht hadden op gelijkwaardige huisvesting aan de Nederlandse arbeiders en dat de werkgevers de heen- en terugreis betaalden. In alle wervingsverdragen, behalve het met Marokko gesloten verdrag, was tevens bepaald dat de werknemers bij niet verlenging van het contract naar huis zouden terugkeren.

De medische keuring geschiedde volgens de meeste, en zeker volgens de later afgesloten verdragen, door artsen uit het land van herkomst. De indertijd soms gehoorde klachten over vernederende behandelingen bij de keuring hadden dus betrekking op landgenoten van de gastarbeiders en niet op de Nederlandse artsen.50 Het pakket van keuringseisen werd echter wel door de Nederlandse regering, met name door het ministerie van Sociale Zaken, opgesteld. De kandidaten werden, net als eerder de emigrerende Nederlanders, op de besmettelijke ziekten tuberculose en syfilis onderzocht. 51

Geen der verdragen bevatte bepalingen over noodzakelijke scholing of werkervaring. Wel bevatten alle verdragen de bepaling dat de gastarbeiders jaarlijks een bijgewerkt uittreksel uit het bevolkingsregister moesten overleggen waarin namen en leeftijden van de te zijnen laste komende gezinsleden vermeld waren. De kwaliteit van de bevolkingsregisters werd door de Nederlandse regering niet gecontroleerd, ook niet steekproefsgewijs.

Een overzicht van de belangrijkste bepalingen waarin de verdragen niet met elkaar overeenstemden is in bijlage 1 opgenomen. Tot en met het verdrag met Griekenland in 1966 was in alle wervingsverdragen de bepaling opgenomen dat gastarbeiders van wie het contract niet verlengd werd naar hun land moesten terugkeren.

Maar los van die verdragsbepaling zouden zij daartoe al gedwongen zijn doordat zij zonder arbeidscontract geen middelen van bestaan hadden en dus op grond van de vreemdelingenwet het land moesten verlaten. De oude vreemdelingenwet was per 1 januari 1967 door een nieuwe vervangen. De nieuwe vreemdelingenwet bepaalde weliswaar dat vreemdelingen die vijf jaar in Nederland hadden gewoond zich definitief in Nederland mochten vestigen, maar die vergunning kon geweigerd worden wanneer niet redelijkerwijs vaststond dat de vreemdeling duurzaam zou kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan.52 In 1967 was het aantal gastatbeiders dat al vijf jaar in Nederland verbleef overigens zeer klein.

Wie alle acht wervingsverdragen, van Italië 1960 tot en met Tunesië 1971, met elkaar vergelijkt, ziet een trendverschuiving in voor Nederland ongunstige zin. De eisen met betrekking tot een schoon strafblad werden minder strak. Arbeiders uit Griekenland en

Joegoslavië mochten tot gevangenisstraffen van drie maanden zijn veroordeeld, zonder dat Nederlandse bedrijven het recht hadden hen te weigeren. In de laatste drie wervingsverdragen was ook bepaald dat de wervingslanden de selectie op lichamelijke gezondheid en vakbekwaamheid geheel zelf uitvoerden. Het Nederlandse bedrijfsleven was daardoor sinds 1 juni 1968 voor zijn buitenlandse werknemers afhankelijk van de voorselectie, het geneeskundig onderzoek en het vakbekwaamheidsonderzoek in de wervingslanden, die soms extreme emigratieverlangens hadden. Nu alle werving via de staat liep, bepaalde de Nederlandse regering in feite voor elk land het quotum dat naar Nederland mocht komen. Hoe dat quotum gevuld werd, was een aangelegenheid van het wervingsland, waarop Nederland geen invloed meer had.

De scholingsgraad van Turkse en Marokkaanse arbeiders in Nederland was laag. Goede scholing was geen selectiecriterium, het ging veelal om ongeschoold werk. De kandidaten - alleen reeds in Turkije bestond in het begin van de jaren zestig een wachtlijst van een miljoen werkwilligen53 - hoefden niet te kunnen lezen of schrijven. De meerderheid van de Turkse bevolking en van de Turkse gastarbeiders kon dat overigens wel. Wat dit betreft vormden Marokka-

nen en Marokkaanse gastarbeiders, vooral degenen die onder het wervingsverdrag van 1969 kwamen, een uitzondering.

Turkije maar vooral Marokko zond arbeiders met meer dan het gemiddeld aantal kinderen naar Nederland. Dat had tot gevolg dat de Nederlandse staat via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ook meer kinderbijslag dan voor een gemiddelde Nederlandse arbeider moest bijdragen. Dit is voor de Nederlandse regering nooit aanleiding geweest zich vragen te stellen over de financiële gevolgen. Waarom de Nederlandse regering gastarbeiders met groter dan gemiddelde gezinnen blééf toelaten is een geheim dat wel nooit onthuld zal worden. Een tipje van de sluier kan misschien worden opgelicht door te kijken naar de man die altijd voor Nederland ondertekende, minister van Buitenlandse Zaken Mr. J.M.A.H. Luns. Waar het aankwam op het etaleren van economische inzichten was Luns een bescheiden man. In de jaren zestig vreesde Luns dat Italië communistisch zou worden. Hij was er zo bang voor dat hij, om dat gevaar af te wenden, een verdrag sloot waarbij Nederland bijna gratis miljarden kubieke meters aardgas aan Italië leverde. Wellicht heeft Luns ook een in Marokko dreigend communisme willen bestrijden door de pré-revolutionaire fase, de Verelen-dung, weg te financieren. Dat zou dan goed gelukt zijn.

De verdragen met Marokko en Joegoslavië kenden de gebruikelijke bepalingen met betrekking tot leeftijd, huisvesting, medische keuring, enzovoort.54 Het Marokkaanse wervingsverdrag van 1969 bevatte echter ook ongebruikelijke bepalingen, in het bijzonder met betrekking tot de wijze waarop de Marokkaanse autoriteiten het onderzoek naar vakbekwaamheid zouden uitvoeren.55 Dat was blijkens de bepalingen op zijn gunstigst een papieren onderzoek en zeker geen onderzoek naar feitelijke vakbekwaamheid. Dat bij de scholing vraagtekens gezet konden worden, volgde reeds uit de verdragstekst zelf. De lijst van geschikt bevonden kandidaten alsmede de voor elk van hen ingevulde formulieren worden aan het Directoraat-Generaal gezonden. De formulieren werden dus niet dóór de kandidaten maar vóór de kandidaten ingevuld. Dat wees óf op een hoog percentage analfabeten óf op autoritair gedrag van de Marokkaanse overheid jegens haar onderdanen. Van de Marok-

kaanse bevolking kon de meerderheid lezen noch schrijven. Van alle (in viervoud op te maken) arbeidscontracten moesten liefst twee exemplaren aan de Marokkaanse regering overhandigd worden.56 In geen enkel eerder wervingsverdrag was bepaald dat de regering een exemplaar van het arbeidscontract overhandigd kreeg. Op deze wijze kon Marokko controle over haar naar Nederland vertrekkende onderdanen houden. Dat was van belang omdat ze omzetbelasting hief op het wisselen van binnenkomende deviezen. Men ziet dan ook aan de cijfers van De Nederlandse Bank dat de door particulieren naar Marokko via het officiële verkeer overgemaakte bedragen na ondertekening van het verdrag in twee jaar tijd van 3 miljoen gulden naar 54 miljoen stegen, terwijl het aantal Marokkaanse gastarbeiders in dezelfde periode slechts met 5.400 toenam. De 14.600 al aanwezige spontanen hadden tot 1969 samen slechts 3 miljoen gulden, ofwel 200 gulden per man per jaar, overgemaakt. Zij hadden hun geld dus altijd in contanten naar Marokko gebracht. Doordat zij niet geregistreerd waren konden zij daarmee doorgaan, maar de officieel geworven Marokkaanse werknemers waren min of meer gedwongen hun geld officieel in te voeren doordat zijzelf en hun werkgevers bij de Marokkaanse regering geregistreerd waren. Degenen die zich in latere jaren zouden beklagen over de grote invloed van Marokko op haar overzeese onderdanen moeten beseffen dat de Nederlandse regering uit vrije wil met deze bepaling had ingestemd.

Een andere ongebruikelijke bepaling had eveneens grote gevolgen. Marokkaanse werknemers kregen meer rechten dan werknemers uit andere landen. Een gebruikelijke bepaling in wervingsverdragen was dat de werkgevers voor huisvesting van dezelfde kwaliteit als die van Nederlandse arbeiders moesten zorgen. De Nederlandse autoriteiten moesten er volgens die verdragen slechts voor zorgen dat de verdragsbepalingen werden toegepast. Echter, in het Marokkaanse wervingsverdrag was expliciet bepaald dat de Nederlandse regering zelfde Marokkaanse werknemers zou helpen bij het verkrijgen van huisvesting. 57 Bovendien had deze bepaling niet alleen betrekking op Marokkanen die nog naar Nederland zouden immigreren maar ook op de 14.600 Marokkanen die bij ondertekening van het verdrag al in Nederland verbleven.

De Marokkaanse en de Nederlandse regering werkten nauw samen bij het bevorderen van gereguleerde emigratie naar Nederland maar ook bij het tegengaan van de zelfstandige emigratie. Zo bepaalde het verdrag dat de bevoegde Marokkaanse autoriteiten alle vereiste maatregelen zouden treffen om het reizen naar Nederland te verhinderen van werkzoekende Marokkanen, die niet in het kader van deze overeenkomst zijn aangeworven. 58 Onderdanen die uit hoofde van de Nederlandse vreemdelingenvoorschriften niet langer in Nederland mochten verblijven, zouden door de Marokkaanse regering zonder formaliteiten worden toegelaten.59 Ook dit was een voor Marokko gunstige bepaling, want daarmee kon het een spontane migrant met weinig kinderen ruilen voor een geselecteerde migrant met veel kinderen en ook kon het daarmee een werknemer die geen belasting over zijn ingebrachte deviezen betaalde ruilen voor iemand die dat wel deed. Dat was nog niet alles, want de 'Nederlandse Regering bevordert dat de door deze Overeenkomst verleende rechten en voorzieningen aan de in Nederland werkzame Marokkanen worden uitgebreid tot de Marokkaanse werknemers die eerder zijn binnengekomen' (artikel 25). Dus alle Marokkaanse illegale werknemers kregen door het verdrag én een legale status én recht op een door de

Nederlandse regering verzorgde woning.

Met ondertekening van dit verdrag schiep de Nederlandse regering rechtsongelijkheid jegens andere gastarbeiders. Na het eerdere pardon uit 1966 en de daarbij door Nederland uitgelokte adressen-fraude was ook dit verdrag marketingtechnisch een internationale klaroenstoot voor het in de toekomst aantrekken van illegalen.

De Marokkaanse emigratie heeft betrekking op meerdere bevolkingsgroepen. Het huidige onafhankelijke Koninkrijk Marokko is in 1956 ontstaan door de samenvoeging van het voormalige Franse protectoraat, dat verreweg het grootste deel van het huidige Marokko uitmaakt en het voormalige Spaanse protectoraat dat nu het noordelijke deel van Marokko omvat, de strook tussen de Middellandse Zeekust en het Atlasgebergte. Het voormalige Franse gebied wordt voornamelijk door Arabieren bevolkt die naast Arabisch meestal ook Frans spreken. Al sinds de Eerste Wereldoorlog

vond vanuit dit gebied emigratie naar Frankrijk plaats. Vanuit het Spaanse deel, dat moeilijk toegankelijk is, vond tot 1960 geen emigratie plaats. Dit deel van Marokko, de Rif, wordt door restanten van de oorspronkelijk in heel Noord-Afrika aanwezige Berberbevolking bewoond. Deze spreken een Berbertaai, in mindere mate Arabisch en vrijwel geen Frans of Spaans. De Rif-Berbers worden in wetenschappelijke rapporten als Riffijnen aangeduid. Zij hadden in de loop der eeuwen de Arabische onderdrukking kunnen ontwijken door zich terug te trekken op de onvruchtbare bergke-tens in het noorden en bewaarden daar een vrij grote mate van onafhankelijkheid. In het Spaanse Rifgebied brak in 1921 een opstand uit tegen het Spaanse gezag. Na enige tijd vielen de Riffijnen ook Frans Marokko binnen.60 Pas na vijf jaar, en met Franse militaire hulp, slaagde het Spaanse leger erin de opstand neer te slaan.

In juli 1936, kwamen de Riffijnen wederom in opstand tegen het Spaanse democratische gezag, ditmaal tezamen met generaal Franco.61 De Rif was de basis van waaruit de aankomende fascistische dictator Spanje kon veroveren en de Riffijnen vormden aanvankelijk de kern van zijn leger.62

Hiermee was het onafhankelijkheidsstreven der Riffijnen niet uitgeblust want in 1951 marcheerde een leger van Berberstammen op naar de hoofdstad van Frans Marokko. Nadat het Spaanse en het Franse protectoraat in 1956 waren verenigd ontstond er in de Rif in 1958 een rebellie tegen de regering. Deze werd door de toenmalige kroonprins, de latere koning Hassan II, onderdrukt.63

De verhoudingen tussen de Riffijnen en de Arabische bevolking in Frans Marokko waren dus slecht en bleven slecht.

Omstreeks 1900 was een belangrijk deel van de Berberbevolking geconcentreerd in de Rif waar de landbouw structureel onvoldoende opbracht om de bevolking te kunnen voeden en waar geen andere inkomensbronnen aanwezig waren. Dit deel van Marokko was een van de armste van het land. Het geboortecijfer was tegelijkertijd het hoogste van Marokko. Uit onderzoek door de Universiteit van Amsterdam is gebleken dat de meerderheid vijf of meer kinderen wenste en dat in sommige streken ruim een derde van de respondenten voorkeur had voor een gezin met negen of meer kinderen.64

Lager onderwijs werd in de Rif op bescheiden schaal genoten. Vrouwen waren nagenoeg allen geheel ongeschoold en analfabeet, evenals de meerderheid van de mannen. Het culturele isolement der Riffijnen kwam ook naar voren in de krachtig gehandhaafde onvolwaardige positie van de vrouwen. Die mochten en mogen in het algemeen nog steeds niet buitenshuis werken en werden vaak nog uitgehuwelijkt. Bij tellingen van de aanwezige bevolking door een team van de Universiteit van Amsterdam in 1975 werden vrouwen soms niet eens opgegeven.65

Aan de Berbers is in de loop der eeuwen veel onrecht gedaan, eerst door Arabieren, die hen van hun vruchtbare landerijen hebben verdreven en daarna door de Fransen en Spanjaarden, die hun vrijheidsstreven onderdrukten. Even duidelijk is dat de Berbers, speciaal de Riffijnen, geen soepele aanpassers zijn, maar als gevolg van hun conservatieve levenshouding in Marokko een marginale bevolkingsgroep zijn geworden.

Het wervingsverdrag met Marokko bepaalde dat de Marokkaanse autoriteiten de voorselectie van gastarbeiders zouden verrichten. De Nederlandse autoriteiten mochten de eindselectie doen, maar moesten zich uiteraard beperken tot de al geselecteerde kandidaten. De Nederlandse keuzevrijheid hield daardoor weinig in. Het soms geschetste beeld van Nederlandse ambtenaren die stad en land afstroopten op zoek naat sterke en gehoorzame arbeiders is niet in overeenstemming met de werkelijkheid. De Marokkaanse autoriteiten bepaalden sinds mei 1.969 welke Marokkanen in Nederland legale gastarbeiders zouden worden. De Marokkaanse regering, die zulke politieke problemen met ze had gehad, selecteerde de kinderrijke Riffijnen voor emigratie naar Nederland.

Dit was in overeenstemming met de bevoegdheden die Nederland in de wervingsverdragen aan Turkije en Marokko had gegeven. Wie twijfelt aan de bedoelingen van Marokko kan bij de Marokkaanse autoriteiten zelf te rade gaan. In het vijfjarenplan 1968-1972 werden de emigratieplannen als volgt toegelicht: 'Die aktie zal [...] een groei van de deviezenterugkeer mogelijk maken, waarmee de binnenlandse investeringen gedeeltelijk gefinancierd kunnen worden [en] werkgelegenheid voor een deel van onze bevolking dat niet binnen onze grenzen opgenomen kan worden.'

Met de strategie om vooral Riffijnen uit te zenden was het voor de Marokkaanse regering altijd prijs: óf ze realiseerde haar doelstellingen met de ontvangst van extra deviezen óf ze realiseerde haar doelstellingen door extra veel opstandige en kinderrijke Riffijnen te laten emigreren. Dat de Marokkaanse regering inderdaad op grote gezinnen selecteerde blijkt ook uit studies van migratie-sociologen.66

Hoewel emigratie vanuit Zuid-Marokko naar Frankrijk al sinds de Eerste Wereldoorlog een feit was, begon de emigratie vanuit de Rif pas omstreeks 1960, echter niet speciaal naar Frankrijk. Men was niet Franstalig, dus Duitsland, België en Nederland kwamen evengoed in aanmerking. Een Riffijnse gastarbeider bracht elk jaar gemiddeld 5.500 gulden naar zijn familie in Marokko, twee keer zoveel als het jaarinkomen van een Riffijnse landbouwer.67 Daar waren zijn loonbelasting, sociale premies enzovoort en eigen kosten van

levensonderhoud in Nederland al vanaf.

Sinds 1969 zijn overwegend Rif-Berbers gastarbeider geworden, maar dat was voor die tijd niet het geval. Bij de Marokkanen die begin van de jaren zestig naar West-Europa kwamen, was een ruime meerderheid afkomstig uit andere delen van Marokko. Dat waren immigranten met een hoger opleidingsniveau, meer stedelijke achtergrond, een minder traditionele instelling, kleinere gezinnen en vaker ongehuwd. Aanvankelijk vormden zij de meerderheid van de Marokkaanse gastarbeiders in Nederland. Pas na het sluiten van het wervingsverdrag zou deze groep kwantitatief door de Riffijnen overvleugeld worden.

Zowel Turkije als Marokko kon buitenlandse deviezen goed gebruiken voor de financiering van hun buitenlandse aankopen. Hun deviezenproblemen werden zeer verlicht door hun vele naar West-Europa gezonden gastarbeiders.

Niet alleen in Nederland maar ook in Duitsland en België werkten Turkse en Marokkaanse gastarbeiders. Ook zij zonden hun kinderbijslag veelal naar hun land van herkomst. De 700.000 in West-Europa werkende Turken ontvingen midden jaren zeventig naar schatting per jaar elk gemiddeld 3.500 gulden aan kinderbijslag. Alleen reeds door de kinderbijslag ontving Turkije meer dan twee

miljard gulden per jaar aan deviezen. In de jaren 1970-1980 ontving Turkije door de West-Europese kinderbijslag meer dan twintig miljard gulden aan deviezen. Dankzij deze deviezen was Turkije in staat zijn leger te moderniseren, zich bij de VS als trouwe navo-bondgenoot te presenteren en dat argument te gebruiken om lid van de Europese Unie te worden.

Ook het in 1970 met Joegoslavië gesloten wervingsverdrag kende ongebruikelijke bepalingen. Zo was ook daarin bepaald dat de regering van Joegoslavië een exemplaar van het arbeidscontract kreeg.68 In lijn met het Marokkaanse verdrag was ook de bepaling dat het verdrag van toepassing was op Joegoslaven die al in Nederland aanwezig waren, waardoor net als in het geval Marokko ook de illegale Joegoslaven gelegaliseerd werden. Ondertekening van dit verdrag was sinds 1966 de derde legalisatie van illegalen en binnen twaalf maanden de tweede internationale klaroenstoot ten gunste van Nederland-illegalenland.

Rest in dit hoofdstuk nog te vermelden dat bij de bestrijding van illegaal werk, zoals beloofd, het accent naar de werkgever werd verschoven. Ingevolge de nieuwe Wet buitenlandse werknemers van november 1978 waren nog slechts werkgevers strafbaar wanneer zij zonder vergunning arbeid lieten verrichten. De illegale werknemers waren sinds deze wet in werking trad niet meer strafbaar. De werkgever bij wie hij werkte kon hem niet zonder toestemming van de bevoegde instanties ontslaan. Het verrichten van illegaal werk was onder de nieuwe wet vele malen aantrekkelijker geworden dan onder de oude wet, hoewel de wet door het eerste kabinet-Van Agt gepresenteerd werd als een wet die de aanzuigende werking zou verminderen.

Noten

26. De formatiedagboeken van Beel 1945-1973; handboek voor formateurs, red. R.J.J. Stevens, L,J. Goebels en P.F. Maas. Uit pp. 39 en 40 blijkt dat Wilhelmina aan de premier verzocht het volgende aan het kabinet mede te delen: dat zij dringend in overweging gaf te bereiken dat Nederland niet verder deelneemt aan de discussies in de Veiligheidsraad, dat aan Amerika meegedeeld moest worden dat eerst [militair] opgetreden moest worden voordat een derde mogendheid succesvol kon bemiddelen, dat zij meent dat de grens is bereikt en dat de order tot oprukken naar Djocja dient te worden gegeven en dat het in 's Lands belang is dat dit bevel uitgaat van het kabinet-Beel. Als goede knecht zegde Beel toe de boodschap aan het kabinet over te brengen. In Beel's dagboek was ook vermeld dat Wilhelmina wist hoe ver haar constitutionele bevoegdheid ging. Die opmerking is waarschijnlijk opgenomen om te suggereren dat Beel niet zelf in strijd met de wet optrad.

27. Verbod en strafbaarstelling waren opgenomen in de Wet van den 16den Mei 1934, tot regeling van arbeid door vreemdelingen, die op 30 mei 1934 van kracht werd.

28. Idem, art. 5, lid 1.

29. Italïaans-Nederlandse Overeenkomst betreffende de aanwerving van Italiaanse arbeiders voor de ondergrondse bedrijven der Nederlandse Steenkolenmijnen van 4 december 1948, art. 4, Stb. jg. 1949, nr. 223.

30. Idem, art. 7.

31. Will Tinnemans, Een gouden armband; Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland (1945-1994), Nederlands Centrum Buitenlanders, Utrecht 1994 [hierna in noten aangeduid als Tinnemans], p. 19.

32. Dit cijfer volgt uit het negatieve migratiesaldo van 1.613 gastarbeiders in 1958-1959 zoals opgenomen in Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers, Centtaai Planbureau, 's-Gravenhage maart 1972, bijlage iv-3, tezamen met de 2.294 geldige werkvergunningen per eind 1959 volgens bijlage 1b van de Nota buitenlandse werknemers.

33. Kamerstuk 10504 nr. 2, Nota buitenlandse werknemers, zitting 1969-1970, [in de hierna volgende noten aangeduid als Nota], bijl, 1b.

34. Dit is niet vergelijkbaar met de hogere werkloosheidscijfers in de jaren tachtig en negentig. In 1959 liep er niemand in de Wet op de Arbeids Ongeschiktheid (wao); in de jaren tachtig en negentig meer dan 800.000 mensen.

35. WRR 17, p. 93.

36. Tinnemans, p. 31 e.v.

37. Nota, bijl. 1b.

38. Van gastarbeider tot immigrant; Marokkanen en Turken in Nederland; 1965-1985, onder red. van Lotty van den Berg-Eldering, Alphen aan den Rijn/Brussel 1986, p. 113.

39. Deze cijfers hebben betrekking op de situaties per eind 1963 en eind 1965 terwijl het kabinet-Marijnen van juli 1963 tot april 1965 in functie was. Naar schatting van schrijver dezes steeg het aantal gastarbeiders tussen deze beide data van circa 14.000 naar circa 34.000.

40. cbs, Tijdreeksen Mens en Maatschappij.

41. Nota, p. 4, rechterkolom.

42. Volgens de tot 1969 van kracht zijnde Wet van den 16den mei 1934, tot regeling van het verrichten van arbeid vreemdelingen en volgens de nieuwe Wet arbeidsvergunning vreemdelingen was het voor vreemdelingen strafbaar om zonder ministeriële toestemming arbeid te verrichten of vreemdelingen arbeid te laten verrichten.

43. Nota, p. 7, linkerkolom.

44. Kamerstuk 10504 nr 4, zitting 1969-1970, Nota buitenlandse werknemers, verslag van een openbare hoorzitting [in volgende noten aangeduid als Hoorzitting], p. 2, linkerkolom.

45. Uit CPB-model, bijlage iv-2, blijkt dat in 1966 en 1967 gezamenlijk 26.765 uit wervingslanden afkomstige vreemdelingen emigreerden.

46. Kayser, B. Cyclically determined homewards flows of migrant workers, oecd, Parijs, 1972.

47. Nota, p. 4, rechterkolom. Als overgangsmaatregel mochten ondernemers buitenlandse werknemers in dienst nemen die uit Nederland vertrokken waren en binnen vier maanden terugkeerden met een geldige verblijfsvergunning.

48. Art. 4 lid 3 van de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen schrijft voor dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat aan vreemdelingen, die gedurende een bij algemene maatregel van bestuut vast te stellen tijd hun hoofdverblijf in Nederland hebben gehad, een vergunning niet zal worden geweigerd. Op grond hiervan is bij algemene maatregel van bestuur de tijd op vijf jaar gesteld.

49. WRR 17, p. 93.

50. Alle wervingsverdragen bevatten bepalingen dat de medische keuring door de

wervingslanden zou worden uitgevoerd, zij het veelal op basis van een door de Nederlandse autoriteiten opgesteld eisenpakket.

51. In artikel 3 van de bijlage bij het eerste wervingsverdrag met Italië, uit 1949, werden zelfs de namen van de uit te voeren testen op tering en syfilis genoemd.

52. Vreemdelingenwet van 13 januari 1965. Artikel 13 lid 3 luidde: Aan een vreemdeling die gedurende een tijdvak van vijf jaren zijn hoofdverblijf in Nederland heeft gehad, kan de vergunning slechts worden geweigerd: a. indien niet redelijkerwijs is gewaarborgd dat hij duurzaam zal kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan; b. indien hij ernstig inbreuk heeft gemaakt op de openbare rust of de openbare orde, dan wel een ernstig gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

53. WRR 17, p. 103.

54. Artikel 13, lid 2 van het wervingsverdrag gaf de Nederlandse regering de mogelijkheid op eigen kosten bijzondere medische keuringen of bijzonder onderzoek naar vakbekwaamheid te doen.

55. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko betreffende de aanwerving en de tewerkstelling van Marokkaanse werknemers in Nederland; 14 mei 1969, Trac-tatenblad, jg. 1969 nr 87 [in volgende noten aangeduid als: Marokkaans wervingsverdrag], art. 5 lid 4 luidt: 'De selectie met betrekking tot de vakbekwaamheid van de kandidaten dient te worden uitgevoerd op basis hetzij van lichamelijke geschiktheid, hetzij van het arbeidsverleden van de kandidaten, hetzij van getuigschriften inzake de opleiding die zij hebben ontvangen, terwijl rekening wordt gehouden met de bijzondere voorwaarden van de aanbiedingen van werk.'

56. Idem, art. 8, lid 2.

57. Idem, art. 17, lid 2: De Nederlandse regering en de Nederlandse werkgevers zijn de in Nederland werkzame Marokkaanse werknemers behulpzaam bij het vinden van deze huisvesting op normale voorwaarden.

58. Idem, art. 21.

59. Idem, art. 22.

60. Winkler Prins Encyclopedie, 6e druk, Amsterdam/Brussel, deel 13, p. 404.

61. Idem, deel 8, p. 732.

62. Idem, deel 13, p. 404.

63. Ph. J. Muus en R. Penninx, Immigratie van Turken en Marokkanen in Nederland; een analyse van de ontwikkeling tussen 1970 —1990, een vooruitblik op te verwachten immigratie en de consequenties voor beleid, rapport aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, Amsterdam 1991 [in noten hierna aangeduid als Muus 1991], p. 42.

64. W.F Heinemeijer, J.M.M, van Amersfoort, W. Ettema, P. de Mas, H.H. van der Wusten, Weggaan om te blijven; gevolgen van gastarbeid op het Marokkaanse platteland, Sociaalgeografisch Instituut Universiteit van Amsterdam, publicatie nr 2, onder auspiciën van REMPLOD-Projects, Den Haag, december 1976 [in verdere noren aangeduid als: Weggaan om te blijven], p. 51.

65. Idem, p. 59 e.v.

66. Ook P. de Mas, Overlevingsdynamiek in het Marokkaans Rif-gebergte: de samenhang tussen circulaire migratie en demografische structuur van huishoudens.

67. Weggaan om te blijven, p. 45 en 63.

Overeenkomst tussen her Koninkrijk der Nederlanden en de Socialistische Federatieve Republiek Zuidslavïë inzake de regeling van de tewerkstelling van Zuidslavische werknemers in Nederland. Tracta-tenblad, jg. 1970, nr 50, art. 7, lid 4.

3 Regeren is vooruitzien; politieke discussies in de jaren zeventig

In januari 1969 zegde de minister van Sociale Zaken Roolvink aan de Tweede Kamer toe een nota inzake buitenlandse werknemers te zullen aanbieden. Deze was in november gereed, waarna de regering aan de Sociaal Economische Raad (SER) advies over de nota vroeg. De Pous, de vroegere minister van Economische Zaken in het kabinet-De Quay, was inmiddels ser-voorzitter geworden en werd mede-opsteller van het advies. Twee dagen nadat de SER zijn advies had uitgebracht werd de Nota buitenlandse werknemers aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Het advies zal dus niet tot erg ingrijpende wijzigingen geleid hebben.

Volgens een der stellingen uit de nota leert de ervaring dat zelfs bij een teruggang in de conjunctuur behoefte aan buitenlandse werkkrachten, zowel vakarbeiders als ongeschoolden, blijft bestaan, en dat in die omstandigheden het aantal werkloze buitenlanders gering is te achten. Wanneer dit regeringsstandpunt juist zou zijn, zouden voornamelijk Nederlandse arbeiders bij een conjuncturele teruggang werkloos worden. De stelling 'Ze pakken onze banen af' zou dan juist zijn. Het regeringsstandpunt is echter onjuist, en de stelling over het afpakken van de banen eveneens. Om dat te kunnen zien moet men echter wel de bijlagen bij de nota lezen. De regering rekende er kennelijk, en terecht, op dat de Kamerleden dat niet zouden doen. De landelijke werkloosheid was tweeëneenhalf procent en uit bijlage IV van de regeringsnota bleek dat op 4 januari 1967 1.608 gastarbeiders werkloos waren. Dat was drie procent van de aanwezige gastarbeiders. De werkloosheid onder buitenlanders was dus niet geringer dan onder Nederlandse arbeiders, maar groter. Bovendien hadden vele duizenden werkloos geworden gastarbeiders het land inmiddels verlaten. Die waren niet eens meegeteld bij de 1.608 werkloze gastarbeiders.

De stelling van de Nederlandse regering dat het aantal werkloze buitenlanders zelfs bij een teruggang in de conjunctuur gering was te achten, kwam de werkgeverslobby goed uit, maar was onwaar. Het stelt ronduit teleur dat dit noch door de ser, noch door het parlement aan de kaak is gesteld. Het onjuiste standpunt is daardoor in brede lagen van de bevolking voor juist gehouden. Door deze misleiding heeft het kabinet-De Jong de immigratie van gastarbeiders die uitsluitend de belangen van een beperkte groep ondernemers diende, enkele jaren weten te verlengen.

De nota gaf een overzicht van de redenen waarom de regering de spontane emigratie in 1968 had beëindigd: onvoldoende waarborgen voor behoorlijke huisvesting, opvang en begeleiding, het ontbreken van een voorafgaande selectie naar medische en andere criteria, gevaar voor verspreiding van besmettelijke ziekten, onvoorbereide en ongecontroleerde binnenkomst en toestroming op de arbeidsmarkt, waardoor mogelijkheden ontstaan voor ronselaars.

De regering merkte terecht op dat het toelatingsbeleid aan het nationaal belang getoetst moest worden, maar stelde dit belang gelijk aan het belang van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het nationale belang omvat echter meer dan het bedrijfsleven, en zeker meer dan de arbeidsmarkt.

Als argument voor toelating van gastarbeiders werd in de nota gesteld dat buitenlandse werknemers essentiële invloed hadden op de totale productie van de bedrijven. Hun komst

kan daardoor een winst aan productie opleveren, die groter is dan de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Een gebrek aan arbeiders kan tot grote verliezen leiden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de mogelijkheid, dat door het tekort aan arbeidskrachten kostbare machines komen stil te staan, hetgeen naast omzetverliezen aanzienlijke rente- en afschrijvingsverliezen oplevert. Kostbare stilstand van machines kon ook voorkomen worden bij betere betaling van overwerk, vervolgde de nota, maar dan zouden de ondernemers hogere personeelskosten en minder winst hebben gehad. Tenslotte moest worden overwogen dat de buitenlander veel mobieler was dan zijn Nederlandse collega en dat migratie van Nederlandse werknemers naar andere delen van het land in de praktijk op moeilijkheden stuitte, aldus de nota.

52

De regering erkende dat het probleem van het arbeidstekort ook op een andere wijze kon worden benaderd, door het verrichten van meer diepte-investeringen (investeringen die het kapitaal per arbeider reëel doen toenemen, waardoor zijn productiviteit groter wordt en de spanning op de arbeidsmarkt kan afnemen), of door concentratie van de activiteiten op meer rendabele, kapitaal-intensievere branches. Dit zal een zeker industrieel herstructureringsproces met zich meebrengen, dat ook nog gunstig is voor de economische groei op langere termijn. De vraag zou kunnen worden gesteld of het werven van buitenlanders de hiervoor als gunstig aangeduide herstructurering van ons productieapparaat niet zou kunnen afremmen. In principe moet hierop bevestigend worden geantwoord, aldus het kabinet-De Jong in de nota. Net als het kabinet-De Quay tien jaar eerder, zag de regering glashelder wat de beste weg was. En net als het kabinet-De Quay koos de regering ook nu weer bewust voor het kortetermijnbelang van het bedrijfsleven (dat ook het persoonlijk belang van een aantal bevriende ondernemers was). Omdat de diepte-investeringen al plaats zouden vinden, was er volgens de regering aanleiding om het korte-termijnaspect te laten prevaleren, dus arbeidsimmigranten aan te trekken. Wel kondigde de regering in de nota onderzoek aan naar de macro-economische kosten en baten van de gastarbeid.

De regering bleek van mening dat buitenlandse arbeiders mede noodzakelijk waren omdat in Nederland te weinig gehuwde vrouwen werkten.

Met betrekking tot gezinsimmigratie luidde het regeringsstandpunt: 'Tenslotte mag niet worden vergeten dat de demografische situatie in Nederland niet zodanig is, dat aanleiding bestaat tot het bevorderen van de immigratie, zoals in sommige andere landen wel het geval is. Nederland is beslist geen immigratieland. Met alle begrip voor de menselijke aspecten, kan men niet anders dan vaststellen, dat ons land behoefte heeft aan arbeidskrachten uit andere landen en niet aan nieuwe gezinsvestigingen vanuit het buitenland.’[69]

Met zijn stelling dat Nederland geen immigratieland was, ging het kabinet voorbij aan het door haar met Marokko gesloten wervingsverdrag van 14 mei 1969, waarbij Nederland ook voor gezinsimmigratie had gekozen.

53

Blijkens de nota kon een gezin naar Nederland komen wanneer de echtgenoot één of twee jaar in Nederland had gewerkt, uitzicht had op nog een jaar werk én een woonvergunning voor het gezin had. Dat was het regeringsbeleid en in strijd met de stelling dat Nederland geen immigratieland was. De stelling dat Nederland geen immigratieland zou zijn, was voor binnenlands gebruik bedoelde propaganda.

Ook de culturele verrijking waarmee de latere staatssecretaris d'Ancona zulke furore zou maken is in deze nota geboren. De Nederlandse bevolking moest blijkens de nota voorgelicht worden, waarbij vooral de positieve beïnvloeding van andere culturen op onze samenleving niet uit het oog mocht worden verloren.70

Alles bijeen presenteerde het kabinet-De Jong zich optisch als tegenstander van (gezins)immigratie, maar bevorderde deze in werkelijkheid, waarbij slechts ter discussie stond of gezinsimmigratie na één of na twee jaar toegestaan moest worden.

Het kabinet-De Jong heeft met de regeringsnota een veelomvattende geschiedvervalsing in gang gezet en van de regeringspropa-ganda is veel blijven hangen. Tot in lengte van jaren zouden sociale wetenschappers het kabinet napraten dat Nederland geen immigratieland was en dat ook niet moest worden. Deze wetenschappers hadden kennelijk minder behoefte naar de feiten te kijken. Met deze strategie heeft de regering nog tot december 1998 groot succes gehad. Toen ontdekte het tweede kabinet-Kok dat Nederland een immigratieland was geworden.

De Sociaal-Economische Raad was niet positief over de regeringsnota en toonde zich kritisch ten opzichte van ongeremde arbeids-immigratie. De SER achtte het noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk beslissingen werden genomen omtrent hetgeen in de naaste en wat verdere toekomst diende te worden ondernomen. Ook al werd het beroep op buitenlandse arbeidskrachten als een onvermijdelijk economisch gegeven beschouwd, dan was daarmee nog niets gezegd over de omvang die maximaal aanvaardbaar zou zijn, was het standpunt van de Raad. In dit verband merkte de Raad op dat bij een sterke vergroting van het aantal buitenlandse arbeidskrachten problemen konden ontstaan die van een andere orde waren dan

de huidige. Met name zou het probleem van de huisvesting steeds nijpender worden.71

Daarnaast was de SER van mening dat onvoldoende gegevens ter beschikking hebben gestaan om inzicht te verschaffen in zowel het micro- als macro-economisch belang van het tewerkstellen van buitenlandse werknemers.72 De Raad drong daarom aan op een studie waarin met behulp van reeds ter beschikking staande gegevens het opstellen van een macro-economische kosten-batenanalyse mogelijk werd. Ook achtte de Raad het van belang dat in het micro-economische vlak inzicht werd verkregen omtrent het effect in de individuele ondernemingen. Kortom, de Sociaal-Economische Raad zei op nette wijze dat de regeringsnota zonder onderzoek naar de economische gevolgen van gastarbeid, zonder nadenken, zonder analyse en zonder visie op het toekomstig beleid was opgesteld, terwijl juist de meeste spoed geboden was bij het opstellen van zo'n beleid.

Na ontvangst van de Nota buitenlandse werknemers benoemde de Tweede Kamer uit haar midden een commissie van onderzoek. Deze commissie riep organisaties, instellingen en personen op voor een openbare hoorzitting over de Nota.73 Het verslag van de hoorzitting, van augustus 1970, biedt een vrij compleet overzicht van de argumenten die sedertdien te horen of te lezen zijn geweest.

Als eerste verschijnt een loondrukker pur sang, het presidium van de Contactgroep van werkgevers in de metaalindustrie. Deze bepleit herinvoering van de spontane migratie. De volstrekte afwijzing door de bewindslieden van de indienstneming van spontaan

binnengekomen werknemers acht de Contactgroep in strijd met de belangen van het bedrijfsleven.

De Contactgroep bepleit een nieuw pardon voor illegalen. Ze is van oordeel dat in elk geval de illegaal verblijvende en werkende buitenlanders door middel van een generaal pardon gelegaliseerd moeten worden. Dit klinkt menslievend maar het ging om een generaal pardon voor de heren zelf. Ook volgens de in 1969 van kracht geworden Wet arbeidsvergunning vreemdelingen was het voor werkgevers strafbaar om zonder arbeidsvergunning door vreemdelingen arbeid te laten verrichten. Directieleden van vennootschap-

pen die dat verbod overtraden konden volgens de nieuwe wet een maand in hechtenis worden genomen.74 Ook enkele commissieleden vroegen zich af of het gevraagde generaal pardon niet van even groot belang was voor de illegale werkgevers als voor de buitenlandse arbeiders.

Na deze contactgroep komen diverse particuliere stichtingen aan het woord, waarvan sommige het onjuist vinden werkgevers verantwoordelijk te stellen voor de huisvesting van de gastarbeiders. De bijdrage die buitenlandse arbeidskrachten leveren aan de Nederlandse economie rechtvaardigt een bijdrage van de gemeenschap in de huisvesting, is een regelmatig gehoorde redenatie.

Wat in discussies van niet-economen voortdurend terugkeert ziet men ook hier: een groepsbelang wordt gepresenteerd als zijnde goed voor 'de economie', waarna de overheid dan maar moet bijdragen omdat iets goed voor de economie is.

In de serie belangenbehartigers treedt ook de Commissie Buitenlandse Arbeiders van de centrale werkgeversbonden naar voren. De werkgevers willen zich met alle middelen voor de huisvesting inspannen maar helaas, de financiering kan niet door de ondernemers geschieden. Men laat de boodschap dat de overheid daarvoor moet opdraaien tactisch onuitgesproken. De ondernemers praten niet over extra winsten door gastarbeid maar suggereren een algemeen belang door te spreken over hun 'macro-economische bijdrage'. Die schatten de werkgevers op een a twee miljard gulden.

Uit de Kamercommissie komt de vraag of het aantrekken van buitenlandse werknemers ook vergeleken is met het alternatief van diepte-investeringen en of het aantrekken van gastarbeiders de noodzakelijke herstructurering van de industrie niet afremt.

Ook de parlementaire onderzoekscommissie is van mening dat de maatschappelijke kosten van het werken met buitenlandse werknemers door de overheid berekend moeten worden omdat het bedrijfsleven daarvoor niet toegerust was. De commissie spreekt als haar vermoeden uit dat de maatschappelijke kosten niet opvallend hoog zijn, tenzij in het geval van gezinsimmigratie.

Wanneer vervolgens weer een andere stichting expliciet komt pleiten voor extra overheidsfinanciering ten behoeve van de huisvesting van het gastarbeidersgezin, vraagt de commissie hoe dat te

rijmen is met de arbeidsvoorwaarden voor Nederlandse arbeiders. Sommige stichtingen vinden het normaal dat de samenleving offers brengt voor de huisvesting van deze mensen, gezien het hoge rendement dat zij voor de Nederlandse economie opleveren.75 Ook hier wordt zonder argumentatie aangenomen dat gastarbeiders niet alleen nuttig zijn voor de bedrijven waar ze werken, maar voor de economie in het algemeen en voor de overheid in het bijzonder.

Verschillende stichtingen en werkgroepen bepleiten vervolgens dat het zowel voor de herstructurering van de Nederlandse industrie als voor de industrialisatie van de mediterrane landen noodzakelijk is dat arbeidskrachten niet naar Nederland worden gehaald maar dat ginds arbeidsplaatsen gecreëerd worden.

De werkgroep Dar, die ten behoeve van Turkse en Noord-Afrikaanse werknemers optreedt en vertegenwoordigd wordt door dominee Dronkers, verdedigt het idee om het aantal wervingslan-den te beperken want een goede opvang kan alleen verzekerd worden als een redelijk grote groep van een bepaalde nationaliteit van de aangepaste voorzieningen gebruikmaakt.

Dan arriveert de belangrijkste gast, het overlegorgaan van de drie landelijke vakcentrales nw, nkv en cnv Landelijk voorzitter van het nw is dan nog drs. H. ter Heijde. De vakcentrales willen arbeid door mensen in eigen land laten verrichten. Zij willen dat eventuele vruchten van gastarbeid omgezet worden in hulp aan het land van herkomst. Ook stellen de centrales zich achter het advies van de SER een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te laten voeren. De vakbeweging is van mening dat de mogelijkheid tot binnenkomst buiten de werving om dient te worden afgekapt of in ieder geval nog sterker dan thans dient te worden beperkt.76

De vakbeweging krijgt van de Kamercommissie de wind van voren. Er wordt gesuggereerd dat de vakbeweging een vertragingstactiek volgt bij de wervïngsprocedure (waarbij het advies van de vakbond een formele rol speelt) en buitenlandse werknemers minder rechten gunt dan Nederlandse.

Hoe staat de vakbeweging tegenover het verlenen van een 'generaal pardon' aan de illegaal in Nederland verblijvende buitenlanders, wordt gevraagd.77 Daar blijkt de vakbeweging bezwaren tegen te hebben. Na een generaal pardon zijn er binnen de kortste

tijd weer nieuwe illegalen, zodat na enige tijd weer aandrang ontstaat voor een generaal pardon, is hun commentaar. De vakbeweging wijst er ook op dat de gang van zaken verkeerd werkt op de investeringspolitiek omdat er te weinig prikkels voor herstructurering van het bedrijf zijn wanneer het zo gemakkelijk is buitenlandse arbeidskrachten te krijgen.78

Enige tijd na deze hoorzitting, in december 1970, brengt de onderzoekscommissie een voorlopig verslag van haar onderzoek aan de Kamer uit.

Ook de commissie staat kritisch ten opzichte van de Nota buitenlandse werknemers.79 Het verwijt van de SER dat de regeringsnota eigenlijk alleen maar het gevoerde beleid toelicht en geen beleidsvisie bevat wordt herhaald. De commissie herinnert de regering er bovendien aan

dat na 1945 gedurende een aantal jaren een zeer actief emigratiebeleid gevoerd werd, met instemming van de overgrote meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Daarbij was steeds opnieuw gewezen op de 'te geringe oppervlakte van een te dicht bevolkt Nederland'. Voor een blijvende welvaartstoename van 'ons volk als geheel' zou aan blijvende werving van buitenlandse arbeidskrachten volgens sommige commissieleden desondanks niet te ontkomen zijn. Wel dringt zich daarbij de vraag op of men hiermee in dit zo dichtbevolkte land door zou kunnen gaan zonder het welzijn van de eigen bevolking blijvend nadelig te schaden. De commissie vraagt zich daarom af of de bevordering van diepteinvesteringen niet meer gestimuleerd kan worden, in verband met het arbeidsmarktbeleid op lange termijn.

In het algemeen is de commissie van mening dat de regering te veel naar de economie heeft gekeken en te weinig naar de gevolgen voor de Nederlandse bevolking en voor de gastarbeiders zelf. Zo komt een artikel ter sprake waarin wordt gewaarschuwd voor de ontwikkeling van een etnisch subproletariaat.80 Het beleid dient er volgens de commissie in zijn algemeenheid op gericht te zijn terugkeer naar het land van herkomst te stimuleren, maar wanneer de buitenlandse werknemer zich blijvend in Nederland wil vestigen mag hij daarin niet worden tegengewerkt.

Zij deelt de mening van de SER dat op korte termijn een studie

aangevangen moet worden die het opstellen van een macro-economische kosten-batenanalyse mogelijk maakt. Deze analyse heeft tot dan toe ontbroken, ondanks herhaalde verzoeken van onder meer de vakbeweging. 'De resultaten daarvan zullen stellig van niet geringe betekenis zijn voor het bepalen van het economisch beleid op middellange en langere termijn en zullen een daarop afgestemd arbeidsmarktbeleid wezenlijk kunnen beïnvloeden.'81 Het uitvoeren van een kosten-batenanalyse is des te dringender omdat de regering in haar nota heeft erkend dat een herstructurering van het productieapparaat noodzakelijk is en dat deze wordt afgeremd door het werven van buitenlandse werknemers, aldus de commissie.

Omdat in de nota was gesteld dat de Nederlandse arbeiders zich voor sommige werkzaamheden niet meer beschikbaar stelden, wordt gevraagd of de regering een overzicht van die werkzaamheden kan geven. Het is namelijk mogelijk dat bepaalde werkzaamheden niet meer verricht worden door Nederlanders omdat de beloning hiervoor structureel te laag is. Als in dergelijke gevallen zonder nader onderzoek buitenlandse werknemers worden aangetrokken, blijft de beloning voor dit soort werkzaamheden te laag en dat leek deze commissieleden geen oplossing. 'Als de bewindslieden vervolgens stellen dat de werving van buitenlandse werknemers een gunstige herstructurering van ons productieapparaat afremt, dan ontgaat het deze leden ten enenmale dat hieruit geen consequenties worden getrokken voor het overheidsbeleid, met name het beleid in internationaal opzicht. Als de stelling van de bewindslieden juist is, dan worden met behulp van buitenlandse werknemers bedrijven in stand gehouden, die qua karakter en arbeidsintensiviteit beter zouden passen in ontwikkelingslanden; in feite remt het gebruikmaken van buitenlandse werknemers dan de economische ontwikkeling in die landen. Door de korte-termijn-aspecten als uitgangspunt te laten prevaleren doet de Regering de ontwikkeling van die landen tekort, terwijl het de vraag is of het Nederlandse belang op lange termijn hiermee gediend is.'

Heeft de Regering zich wel gerealiseerd dat Nederland, behalve dat het een percentueel kleine beroepsbevolking heeft, ook het dichtstbevolkte land van West-Europa is, wordt gevraagd.

59

Volgens sommige commissieleden wordt in de regeringsnota een volstrekt onverantwoord pleidooi gevoerd voor 'het volprop-pen van Nederland met industrieën, zelfs wanneer de werkkrachten daarvoor door de Nederlandse arbeidsmarkt niet worden geleverd. Heeft men zich ooit afgevraagd wat de sociale kosten zullen zijn van het realiseren van de aantrekkelijke vestigingsmogelijkhe-den voor buitenlandse ondernemingen met gelijktijdige aantrekking van gastarbeiders?'

Ook wordt gevraagd of de regering bereid is in de huisvestingskosten van de buitenlandse werknemers bij te dragen zodat de gastarbeiders beter in staat zijn hun achtergebleven gezin te onderhouden en ook nog wat te sparen. Slechts enkele commissieleden blijken van mening te zijn dat de huisvesting primair de verantwoordelijkheid van de werkgevers is. De meesten blijken van mening dat dit een overheidstaak is.

Bij veel commissieleden had de gedachte postgevat dat de vreemdelingen 'op ons verzoek hier komen om zowel hun eigen welzijn als dat van ons volk te bevorderen'. Deze commissieleden waren niet op de hoogte van de feiten, want van de op dat moment aanwezige gastarbeiders was nauwelijks een kwart op 'ons verzoek' naar Nederland gekomen. Driekwart was op eigen initiatief, zonder uitnodiging en gedeeltelijk illegaal gekomen. Dit misverstand zou later nog vele discussies beïnvloeden. Er zijn bovendien niet veel Nederlanders die een baan accepteren om het welzijn van het Nederlandse volk te dienen. Waarom zo'n veronderstelling met betrekking tot vreemdelingen wel op zijn plaats zou zijn, is onduidelijk.

Na dit voorlopig verslag werd het enkele jaren stil rond de Nota buitenlandse werknemers. Het kabinet-De Jong voelde zich niet geroepen op het voorlopige verslag van de commissie te reageren. Dat was ook eigenlijk niet te verwachten. Tegemoetkomen aan de kritiek zou immers een wijziging van het op ondernemersbelangen gerichte immigratiebeleid inhouden.

In juli 1971 werd het kabinet-De Jong door het kabinet-Biesheuvel opgevolgd. Het nieuwe kabinet steunde behalve op de vanouds bekende partijen kvp/ar/chu/wd ook op de in 1970 opgerichte

60

politieke partij ds '70, van welke partij dr. W. Drees jr. al spoedig de gezichtsbepalende figuur werd. Vlak na het afscheid van het kabinet-De Jong, eind 1971, was het aantal gastarbeiders tot 83.724 gestegen.82

Weliswaar werd het in parlementaire kringen stil rond de nota, maar er was wel een opdracht aan het Centraal Planbureau gegeven een model op te stellen waarmee de economische gevolgen van de immigratie van buitenlandse werknemers doorgerekend konden worden, zowel in de variant waarbij alleen werknemers kwamen als in de variant waarbij hun gezinnen meekwamen. Het CPB ontwikkelde op basis van een bestaand, door Tinbergen ontworpen model een speciaal model waarmee meerdere macro-economische gevolgen van de arbeidsimmigratie berekend konden worden, zoals de netto invloed op de overheidsinkomsten, op de gemiddelde loon-hoogte, op de bedrijfswinsten enzovoort.

Het CPB heeft in de loop der jaren meerdere modellen onrwik-keld. Sinds jaar en dag laat de Nederlandse regering haar politieke voornemens op economisch gebied door het CPB

doorrekenen. Alle 'koopkrachtplaatjes' komen uit CPB-modellen. De laatste jaren komt het ook regelmatig voor dat politieke partijen de economische en financiële gevolgen van hun beleidsalternatieven door het Planbureau laten doorrekenen.

Nu zowel de SER als de vakverenigingen, als de werkgevers als de parlementaire onderzoekscommissie hadden aangedrongen op een macro-economische kosten-batenanalyse lag het voor de hand dat het CPB met het onderzoek belast zou worden.

Zoals bij elk macro-economisch model hangt de uitkomst van de berekeningen af van de voorwaarden die in het model zijn ingebouwd. Ook bij dit model was een aantal uitgangspunten expliciet geformuleerd. Verreweg het belangrijkste was dat er in Nederland te weinig arbeiders waren om het aanwezige machinepark volledig te benutten, waardoor machines onderbezet waren, producties minder soepel liepen, kortom het bedrijfsleven beperkt werd in productie, verkoop, winst en belastingbetaling.

Het rapport waarin het model was beschreven, werd in maart 1972 aan de minister van economische zaken, mr. drs. H. Lang-

man, gepresenteerd onder de naam Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers. De minister presenteerde het rapport nog dezelfde maand aan alle leden van de Eerste en Tweede Kamer.

Het model ging ervan uit, dat de gevraagde hoeveelheid arbeid niet volledig beschikbaar was. Aldus waren de uitkomsten van het model indicatief voor de gevolgen van immigratie bij arbeids-schaarste. 'Onder die omstandigheden leidt immigratie niet zozeer tot een toeneming van werkloosheid als wel tot vermindering van het bestaande arbeidstekort,[83] aldus de toelichting. De extra bijdrage van de buitenlandse werknemer tot het productieresultaat is dan aan de hoge kant. Deze omvat namelijk meer dan alleen zijn loon, want ook de onderbezetting van het kapitaal wordt geringer, terwijl het productieproces meer optimaal gaat functioneren.[84] Deze veronderstelling vormde de kern van het model. Omdat deze veronderstelling in de periode 1960-1971 van toepassing was (met uitzondering van de jaren 1966-1967) kan het model voor die periode gebruikt worden om de economische gevolgen van de immigratie van buitenlandse werknemers te berekenen.

De gevolgen voor de bedrijfswinsten, overheidsfinanciën en loonsommen waren, net als de nationale begrotingstekorten, uitgedrukt in procenten van het bruto nationaal product (bnp). Dat is de waarde van alles wat in Nederland in een jaar geproduceerd wordt (in 1999 circa 750 miljard gulden).

Uit het model bleek dat bij immigratie ter grootte van één procent van de beroepsbevolking de bedrijfswinsten met ruim één procent van het bnp stegen, de netto inkomsten voor de overheid met 0,24 procent van het bnp en het reëel beschikbaar inkomen van de Nederlandse arbeiders met 0,03 procent van het bnp. Weliswaar bleek het kabinet-De Quay het indertijd goed gezien te hebben dat arbeidsimmigratie de loonkosten drukte, maar de inflatie nam ook af en de staat kreeg extra belastingopbrengsten, die ten goede konden komen aan bedrijven (40 procent) en loontrekkers (60 procent). Mede daardoor steeg het reëel besteedbaar inkomen voor de Nederlandse arbeiders nog net. De slotsom was dat zowel het bedrijfsleven als de overheid er

bij de komst van buitenlandse arbeiders op vooruit gingen, zij het niet in dezelfde mate. Dit alles,

het kan niet genoeg benadrukt worden, in de veronderstelling dat er een tekort aan arbeiders is en de buitenlandse werknemers zonder gezin naar Nederland kwamen.

Met het model kon ook berekend worden wat de gevolgen waren van de komst van de gezinnen van de buitenlandse werknemers. Het overheidsinkomen daalde dan met 0,09 procent, het reëel beschikbaar loon per Nederlandse werknemer zelfs met 0,11 procent. En zelfs de ondernemerswinsten daalden dan licht. De komst van buitenlandse gezinnen naar Nederland was dus voor iedereen financieel nadelig. Deze constatering sloot aan bij de stelling uit de troonrede van 1958 waarin werd gezegd dat het uitgaven-peil de gevolgen ondervindt van de snelle bevolkingsgroei en de daarmee gepaard gaande economische, sociale en culturele activiteiten, met name ook ten behoeve van investeringen voor woningbouw, onderwijs, wegen, kanalen, waterwerken enzovoort.

Wat de werkelijke financiële gevolgen van de arbeidsimmigratie zou zijn, moest natuurlijk nog berekend worden door het feitelijk aantal gastarbeiders en het feitelijk aantal gezinsleden in het model in te voeren.

In het model was aangenomen dat buitenlandse werknemers evenveel kinderen hadden als Nederlandse werknemers,85 dus evenveel aanspraak maakten op kinderbijslag, evenveel woonruimte gebruikten, evenveel van de onderwijsfaciliteiten gebruikmaakten enzovoort. Dat was eigenlijk sinds de komst van Turkse en Rif-fijnse gastarbeiders niet meer het geval.

De uiteenlopende gevolgen van immigratie op enerzijds winsten en anderzijds lonen maakten het volgens het Centraal Planbureau begrijpelijk dat immigratie meer werd bepleit door werkgevers dan door werknemers.

Het Planbureau heeft ook onderzocht of buitenlandse werknemers zich in bepaalde bedrijfstakken of regio's concentreerden. Dat bleek het geval. Meer dan driekwart van hen was werkzaam in de industrie, voornamelijk in de metaalindustrie. Eind 1971 was drie-eneenhalf procent van de industriële werknemers buitenlander.86 De rest van het bedrijfsleven kwam tot een half procent, waardoor het landelijk gemiddelde tweeëneenhalf procent bedroeg.

Dat er uit de grotere bevolkingsdruk vooral gezien de concentratie van de buitenlandse werknemers in de Randstad, negatieve externe effecten ontstaan - onder meer als gevolg van het beslag op de fysieke ruimte - blijft onverlet, aldus het CPB.87

Nu de gezinsimmigratie. Waardoor werkt die zo negatief op alle economische grootheden? Naast de uitbreiding van de normale collectieve voorzieningen die samenhangen met de uitbreiding van de bevolking of de groei van de economie, zijn er ten behoeve van de buitenlandse werknemer of zijn gezinsleden nog specifieke uitgaven nodig. Hierbij wordt onder meer gedacht aan kosten voortvloeiend uit de extra begeleiding tijdens hun verblijf in Nederland, vermeldt het CPB in de toelichting.88 'De aanwezigheid van buitenlandse werknemers, waarbij hun gezin al dan niet (tegelijk of later) naar Nederland komt roept

immers externe effecten op. Dit gebeurt alleen al uit hoofde van hun aanwezigheid. Zij moeten gehuisvest, zij nemen deel aan het verkeer, zij vragen om recreatie. Toeneming van de bevolking betekent tevens een grotere collectieve vraag naar onder meer algemeen bestuur en maatschappelijk werk. Komt het gezin van de buitenlandse werknemer naar Nederland dan vragen zijn kinderen om onderwijs enz. [...] De externe effecten veroorzaakt door een grotere bevolking kunnen leiden tot uitgaven ten behoeve van wat genoemd kan worden het "sociaal" milieu. 89

Wanneer gastarbeiders zich zonder gezin in Nederland vestigen ontvangt de overheid meer aan extra belasting dan ze aan extra kosten kwijt is. Dit feit illustreert dat de buitenlandse werknemer in termen van infrastructuur naar verhouding weinig kost. Bij overkomst van het gezin verandert die situatie. Dat bij immigratie van gezinnen de extra kosten voor de overheid juist hoger zijn dan de extra belastingopbrengsten, illustreert dat immigratie van de gezinnen van binnenlandse werknemers in termen van infrastructuur een relatief dure aangelegenheid is, aldus het Centraal Plan-bureau.90

Als kosten van extra collectieve voorzieningen waren in het model landelijke gemiddelden genomen. Het CPB tekende echter aan dat deze kosten voor de buitenlandse werknemers in werkelijkheid hoger zouden kunnen zijn omdat in verhouding veel buiten-

landse werknemers zich in de Randstad vestigden, waar die collectieve voorzieningen duurder dan gemiddeld waren.91

Het CPB concludeerde dat vergroting van het binnenlands aanbod van arbeid (meer werkende gehuwde vrouwen) de voorkeur verdiende. Binnenlands arbeidsaanbod liet immers de bevolkingsomvang ongewijzigd. Weliswaar waren dan meer kinderdagverblijven nodig maar geen extra huisvesting, geen wervingskosten ad 2.500 gulden per arbeider en geen overmakingen naar het buitenland. De financiële ruimte bij de overheid (extra belastingopbrengsten min extra kosten) was dan anderhalf maal zo groot als bij arbeidsaanbod afkomstig uit het buitenland.92

'Structurele bestendiging van de behoefte aan buitenlandse werknemers leidt tot een permanente vergroting van de Nederlandse bevolking. De problemen die uit de tegenwoordige bevolkingsomvang voortvloeien zijn al groot genoeg, bevolkingsgroei maakt de problemen nog groter', valt in de toelichting van het model te lezen.93

Nu de regering een macro-economische kosten-batenanalyse had aangekondigd en zowel de Tweede Kamercommissie als de vakbeweging als de Sociaal Economische Raad op uitvoering daarvan hadden aangedrongen, en nu het Centraal Planbureau op verzoek van de regering een speciaal rekenmodel had ontwikkeld waarmee deze analyse kon worden uitgevoerd, zou men willen weten wat de resultaten van de analyses zijn geweest. Het antwoord op die vraag is: niets. Er zijn helemaal geen resultaten. Het model is niet gebruikt. De macro-economische kosten-batenanalyse is niet uitgevoerd. De macro-economische effecten van de gastarbeid voor Nederland zijn nooit berekend, noch onder het kabinet-Biesheuvel, noch onder het kabinet-Den Uyl, noch onder een der kabinetten-Van Agt, Lubbers of Kok.

Wel heeft het kabinet-Den Uyl geld besteed aan onderzoek naar de macro-economische

gevolgen van de gastarbeid voor sommige emigratiegebieden. De minister van ontwikkelingssamenwerking, drs. J.P. Pronk, gaf in 1974 opdracht aan de Universiteit van Amsterdam om de invloed van de arbeidsmigratie op het emigra-tieland Marokko te onderzoeken. Uit dit onderzoek, waarover door de Universiteit van Amsterdam een interessant rapport is op-

gesteld,94 bleek dat de gelden van de gastarbeiders leidden tot relatief grote welvaartsstijgingen van de migrantengezinnen, dat het verdiende geld voornamelijk werd aangewend voor de aanschaf van consumptieartikelen en de verbetering van eigen woningen. Zo vreemd is dat natuurlijk niet want ook in Europa is het aantal landbouwers dat zelfstandig een handels- of industriebedrijf opzet gering. De extra bestedingen leidden tot scherpe prijsverhogingen (ook van grond) in de dorpen waar veel migranten woonden. Als gevolg daarvan daalde de welvaart van niet-migrantengezinnen in de Rif. Een bijkomend verschijnsel was dat in de Rif achtergebleven werklozen in toenemende mate weigerden werk te verrichten omdat zij, hoewel geen lid van een migrantengezin, toch financieel door migranten gesteund werden.95

Dat de macro-economische effecten van de gastarbeid voor Nederland niet zijn berekend, valt te betreuren maar voor een aantal jaren zal ik in deze leemte trachten te voorzien. In tabel 1 zijn de met het CPB-model berekende uitkomsten opgenomen voor de jaren en omstandigheden waarvoor het model ontworpen was (met een tekort aan arbeiders, met werkende gastarbeiders en met gemiddelde gezinsgroottes voor de jaren 1960 tot en met 1971).96 Het effect van de in die jaren gerealiseerde gezinsimmigratie is in de cijfers opgenomen.

Uit de berekeningen blijkt dat het bedrijfsleven door de arbeids-immigratie winsten heeft gerealiseerd, oplopend van 2 miljoen gulden in 1961 tot 222 miljoen gulden in 1971. De winst per gastarbeider verdubbelt in deze tijd bijna van gemiddeld 1.500 gulden per jaar naar gemiddeld 2.900 gulden per jaar, grotendeels als gevolg van inflatie.

Door het CPB was in de berekening opgenomen dat de wer-vings- en reiskosten per gastarbeider in 1972 gemiddeld 2.500 gulden bedroegen. Wanneer de ondernemer die kosten kon besparen, steeg zijn winst per nieuw geworven gastarbeider met ruim de helft.97 Dat maakt begrijpelijk waarom de werkgevers zo tuk waren op spontane arbeidsimmigratie en deze zo krachtig bij de Tweede-Kamercommissie hadden bepleit. Bij spontane immigratie hoefden zij immers noch wervingskosten, noch reiskosten te betalen. Bij een gemiddelde immigratie van 17.000 nieuwe gastarbeiders

per jaar ging het dan om een extra winst van 28 miljoen gulden na belasting per jaar. Omdat in sommige jaren driekwart van het aantal arbeidsimmigranten uit spontanen bestond, is het zinvol om de berekeningen van het CPB op dit punt te corrigeren. Dat is in tabel 1 gebeurd.98 (Zie voor een gedetailleerde berekening bijlage 2, 4 en 5). In totaal heeft het bedrijfsleven door de inzet van gastarbeiders in de jaren 1960-1971 meer dan een miljard gulden extra winst gemaakt. Vertaald naar 1999 is dat vier miljard gulden. De financiële ruimte van de overheid steeg in die periode met 224 miljoen gulden, hetgeen naar 1999 vertaald een miljard gulden is.

Kosten van kinderbijslagbetalingen drukken niet op ondernemers maar op de staat. Dat gold ook voor kinderbijslagbetalingen aan gastarbeiders. Wanneer gastarbeiders veel kinderen hebben, maakt dat voor de ondernemer niets uit, voor de staat wel. In dat geval staan nadelen voor de staat duidelijk tegenover voordelen voor de ondernemers. Het Centraal Planbureau ging er in zijn model van uit dat buitenlandse arbeiders gemiddeld evenveel kinderen hadden als Nederlandse. Dat was echter niet het geval. De buitenland-

se arbeiders hadden meer dan twee keer zoveel kinderen. Op de bedrijfswinsten uit tabel 1 moeten de kosten van extra kinderbijslag nog in mindering gebracht worden. De netto extra overheidsinkomsten in de beide laatste jaren worden dan al negatief.

Een interessante vraag is wat zwaarder heeft gewogen: de voordelen voor de ondernemers of de nadelen voor de staat. Een Nederlandse arbeider had in die jaren gemiddeld twee kinderen. In 1971 ontving een werknemer met twee kinderen aan kinderbijslag netto 1.000 gulden. Voor een werknemer met vijf kinderen betaalde de Sociale Verzekeringsbank, in feite de staat, 2.400 gulden meer (aan een werknemer met zeven kinderen zelfs 4.300 gulden meer).

Aangezien een ondernemer gemiddeld tweeduizend gulden netto op een gastarbeider verdiende waren de lasten van de extra kinderbijslag al groter. Wanneer de kosten van de kinderbijslag worden meegerekend, heeft het hele verschijnsel gastarbeiderschap slechts winst opgeleverd tot het moment dat de zeer kinderrijke Riffijnen in 1969 op de arbeidsmarkt kwamen.

Onder het kabinet-Biesheuvel vroegen Kamerleden regelmatig aan de minister van Sociale Zaken (drs. J. Boersma) een reactie op het voorlopig verslag dat de onderzoekscommissie van de Tweede Kamer in december 1970 had uitgebracht. Boersma gaf deze reactie niet. Wel sloot de minister van Buitenlandse Zaken, W.K.N. Schmelzer, op 14 februari 1972 een slordig en kennelijk in haast opgesteld sociaal verdrag met Marokko. Met andere wervingslanden waren al eerder sociale verdragen van kracht geworden, zoals op 1 februari 1968 met Turkije. De sociale verdragen moesten ingevolge de Nederlandse grondwet door de Staten-Generaal worden goedgekeurd, alvorens in werking te kunnen treden. Dat gold niet voor de wervingsverdragen zelf, die de regering zonder bemoeienis van het parlement kon sluiten. Het sociale verdrag met Marokko werd op 8 juni 1972 als hamerstuk door het parlement goedgekeurd en trad op 1 januari 1973 in werking. Het was zo mogelijk nog belangrijker dan het wervingsverdrag zelf. Zo was op verzoek van Marokko een artikel in het verdrag opgenomen dat bepaalde dat de kinderbijslag voor in Marokko verblijvende kinderen rechtstreeks werd uitbetaald aan degene

die met de zorg voor die kinderen was belast. Op dat moment stond de Marokkaanse gezinshereniging nog in de kinderschoenen, dat wil zeggen, praktisch alle kinderen woonden nog in Marokko. Deze bepaling had tot gevolg dat de Sociale Verzekeringsbank de kinderbijslag naar Marokko stuurde. Marokko hief zeven procent omzetbelasting op bancaire

diensten waaronder het wisselen van valuta. De door de svb in guldens naar Marokko overgemaakte kinderbijslag werd door de Marokkaanse banken tegen Dirhams gewisseld. Dit betekende dat de gastarbeiders in Marokko zeven procent belasting moesten betalen over de in Nederland ontvangen, onbelaste, kinderbijslag. Tot dan toe hadden Marokkaanse gastarbeiders die als spontanen naar Nederland waren gekomen, al hun geld, ook hun kinderbijslag, in Nederland omgewisseld en contant naar Marokko meegenomen. Na het van kracht worden van het sociale verdrag met Marokko stegen, blijkens cijfers van De Nederlandse Bank, de particuliere inkomensoverdrachten naar Marokko van 40 miljoen gulden per jaar naar 140 miljoen gulden per jaar. Blijkbaar ging toen minstens 100 miljoen gulden kinderbijslag naar Marokko. Daarvan hield de Marokkaanse regering dus 7 miljoen voor zichzelf. In de periode 1973-1997 is ongeveer drie miljard gulden aan kinderbijslag naar Marokko gegaan. Dat heeft Marokko meer dan 200 miljoen gulden aan omzetbelasting over Nederlandse kinderbijslag opgeleverd. (Wanneer men de omzetbelasting over wao-uitkeringen van de ruim 2.000 geremigreerde Marokkanen meerekent heeft Marokko in de periode 1973-1997 300 miljoen gulden omzetbelasting over Nederlandse uitkeringen ontvangen.) Voor iemand die nog twijfelde aan het belang dat Marokko had bij het naar Nederland zenden van grote gezinnen is de tekst van het sociale verdrag aanbevolen lectuur.

Niet alleen het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid is lezenswaardige kost, ook het bijbehorend Administratief Akkoord is dat, speciaal artikel 7 dat betrekking heeft op ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het artikel bepaalt dat een gastarbeider die in Marokko in aanmerking wil komen voor uitkeringen krachtens Nederlandse wettelijke regelingen, zijn aanvraag niet moet richten aan de Nederlandse bedrijfsvereniging maar aan de Marokkaanse

Caisse Nationale de Sécurité Sociale, die de aanvraag aan de Nederlandse bedrijfsvereniging stuurt onder bijvoeging van een door de behandelende geneesheer afgegeven medisch bewijs van arbeidsongeschiktheid. Het Administratief Akkoord was gebaseerd op het idee dat de bedrijfsverenigingen zelf controleerden maar dat wanneer de Nederlandse bedrijfsvereniging niet zou controleren, de Caisse Nationale een medisch rapport zou opstellen.99 Bij verdragswijziging in 1977 werd de rol van de Caisse Nationale naar haar regionale commissies doorgeschoven. Tegelijkertijd werd als standaard ingevoerd dat deze regionale commissies de controlerende functie van de bedrijfsvereniging zouden uitoefenen. Wel bleef de bedrijfsvereniging bevoegd de werknemer door een arts naar eigen keuze te laten controleren.

Op 6 februari 1973 vroeg het Tweede-Kamerlid Van Leijenhorst namens de fracties kvp/arp/chu (die enkele jaren later in het CDA zouden opgaan) nogmaals aan Boersma wanneer hij met zijn antwoord op het voorlopig verslag van december 1970 zou komen. Het Kamerlid kwam daarbij ook over illegalen te spreken. 'Van verschillende zijden is voorgesteld, voor deze categorie van buitenlandse werknemers een eenmalig generaal pardon af te kondigen. [...] Wij zijn van mening, dat de discussie erover al te lang voortduurt. Terwille van de duidelijkheid voor alle betrokkenen vinden wij dat op korte termijn een helder antwoord moet worden gegeven, dat niet voor tweeërlei uitleg vatbaar is.'100

Boersma erkent dat hij het mea culpa moet uitspreken. 'Het is inderdaad mijn schuld dat de memorie van antwoord nog niet de Ministerraad heeft kunnen passeren. Die memorie zit regelmatig in mijn tas en zij ligt regelmatig op mijn bureau. Ik studeer er vaak in, maar het is inderdaad een zaak, die mij nogal voor problemen stelt. Ik wil werkelijk wel proberen de

memorie uit te laten komen, maar of mij dit de komende weken zal lukken, durf ik niet te beloven.'101

De vraag om een generaal pardon beantwoordt Boersma echter aanstonds met een categorisch nee en hij verwijst voor de argumentatie naar de beantwoording van eerdere daarover gestelde vragen. Uit dit klare antwoord van Boersma blijkt dat de woordvoerder van de toekomstige CDA-fractie naar de bekende weg vroeg. Met het

Noten

69. Nota, p. 9, rechterkolom.

70. Idem, p. 10, rechterkolom.

71. Idem, bijlage viii, p. 1, linkerkolom.

72. Ibidem.

73. Hoorzitting.

74. Wet arbeidsvergunning vreemdelingen, artikelen 12 en 14.

75. Hoorzitting, p. 6, linkerkolom.

76. Idem, p. 12, linkerkolom.

77. Idem, p. 12, rechterkolom.

78. Idem, p. 13, linkerkolom.

79. Kamerstuk 10504 nr 5, zitting 1970-1971, Nota buitenlandse werknemers, voorlopig verslag [in noten hierna aangeduid als Voorlopig verslag], p. 2 e.v.

80. Artikel van prof. dr. W. Albeda in Economisch Statistische Berichten (esb) van 1 juli 1970.

81. Voorlopig verslag, p. 7, linkerkolom.

82. WRR 17, p. 93.

83. Centraal Planbureau, Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers, 's-Gravenhage maart 1972 [in volgende noten aangeduid als: CPB-model], p. 12.

84. Idem, p. 13.

85. Idem, p. 15.

86. Feitelijk was de situatie per 15 januari 1972 genomen.

87. CPB-model, p. 2.

88. CPB-model, p. 14.

89. CPB-model, p. 9 en 10.

90. CPB-model, p. 23.

91. CPB-model, p. 39.

92. CPB-model, p. 29.

93. CPB-model, p. 41.

94. Weggaan om te blijven.

95. Weggaan om te blijven.

96. Het aantal gezinnen is uit het aantal niet-gastarbeiders afgeleid door dat aantal door drie te delen (gemiddeld een echtgenote en twee kinderen). Voor 1969 komt men dan op 5.600 gezinnen, hetgeen ongeveer correspondeert met de schatting van 6.000 uit de regeringsnota.

97. Rekening houdend met een effectieve belastingdruk van 33 procent. Her tarief van de vennootschapsbelasting werd pas jaren later verlaagd van 48 procent naar 35 procent, maar dat werd slechts over een deel van de commerciële winst geheven.

98. Het aantal spontanen is bepaald door vergelijking van het cpb-model, bijlage iv-1, kolom 'Vreemdelingen uit wervingslanden' met wrr 17, p. 93, tabel 4.1, kolom 'officiële werving'. Het bedrag ad. 2.500 gulden is van 1972 tot 1960 teruglopend jaarlijks door 1,12 gedeeld.

99. Administratief Akkoord behorend bij het sociaal verdrag tussen Marokko en Nederland, art. 8 lid 1.

100. Handelingen Tweede Kamer 6 februari 1973, Vaststelling van hoofdstuk xv (Sociale Zaken) 1973, p. 345, linkerkolom.

101. Idem, 14 februari 1973, p. 517, rechterkolom.

smoesje dat de discussie al te lang voortduurde, had deze parlementariër haar juist weer aangeslingerd.

Wat Boersma al vreesde werd bewaarheid. Het lukte hem niet de nota binnen enkele weken uit te brengen, het lukte hem ook niet dat nog in dezelfde kabinetsperiode te volbrengen. Pas nadat het kabinet-Den Uyl in mei 1973 het kabinet-Biesheuvel had opgevolgd, kwam Boersma, weer op Sociale Zaken, in maart 1974 met zijn antwoord.102 Het kabinet-Den Uyl was minder enthousiast over het uitnodigen van buitenlandse arbeiders dan het kabinet-De Jong en verwees naar de nota uit 1970 waaruit al bleek welk een veelheid en veelsoortigheid van problemen zelfs al op korte termijn met de aanwezigheid van buitenlandse werknemers gepaard gingen.

Voortzetting van het beleid van het kabinet-De Jong 'zou neerkomen op de vestiging in ons land voor langere perioden of zelfs permanent van aanzienlijke aantallen buitenlandse werknemers. In het kader van een algemeen aanvaard nationaal beleid zal daarentegen de doelstelling eerder de richting uitgaan van een beperking van de bevolkingstoeneming en van een tegengaan van de congestie in ons land, met name in de randstad.'103

Als voordeel van de opgelopen vertraging werd gemeld dat het nu mogelijk was geworden om rekening te houden met de nota van het CPB Economische effecten voor Nederland van de werving van bui-tenlandse werknemers van maart 1972 en met het rapport De buitenlandse arbeider in Nederland, dat in opdracht van crm en SZ door de Nederlandse Stichting voor Statistiek was opgesteld.

Afgezien van economische overwegingen meende de regering 'dat de komst van tienduizenden vreemdelingen in zijn totaliteit moet worden bezien en behoort te worden getoetst aan onze opvattingen van wat maatschappelijk gewenst en geoorloofd is. Tegen deze achtergrond zijn wij van oordeel dat op langere termijn noch het belang van de landen waaruit de vreemde werknemers komen, noch de belangen van die vreemdelingen zelf, noch de belangen van de Nederlandse samenleving, met hun komst zijn gediend. [...] Ook economisch gezien is de voortdurende afhankelijkheid van het bedrijfsleven van de aanwezigheid van buitenlandse arbeidskrachten een ongewenste toestand. Veelal wordt niet al het moge-

lijke gedaan om te komen tot een herstructurering welke de aanwezigheid van buitenlandse arbeiders overbodig maakt. Tegenover deze mening staan dan de micro-economische voordelen, die onmiskenbaar zijn. Wij menen, het een tegen het ander afwegend, dat met grote kracht moet worden gestreefd naar een zodanige situatie waarin aan de komst van laag geschoolde vreemde arbeiders geen behoefte meer bestaat en anderzijds de werkgelegenheidspro-blematiek in de landen van herkomst meer structureel wordt aangepakt. '104

Ongetwijfeld zullen er mogelijkheden zijn om 'de stroom van vreemde arbeiders te beperken,' aldus het kabinet-Den Uyl in maart 1974.105 Tegenover deze duidelijke taal staat de werkelijkheid dat ook door dit kabinet in de jaren 1973-1975 bij oplopende werkloosheid nog bijna 14.000 arbeidsvergunningen zijn afgegeven. De regering merkt op dat, hoewel in Nederland het percentage gastarbeiders aanzienlijk lager is dan in andere West-Europese landen, Nederland in vergelijking met diezelfde landen zeer dicht bevolkt is, waarbij naast congestieverschijnselen ook het, vooral in het westen van het land, heersende gebrek aan

betaalbare woningen en het daarmee verband houdende optreden van sociale wrijvingen van belang zijn.

Het item 'Nederland is geen immigratieland' komt natuurlijk aan de orde. Het uitgangspunt moet volgens de regering zijn 'de niet in twijfel getrokken stelling dat het dichtbevolkte Nederland geen immigratieland is en dat ook niet behoort te worden'. In strijd met de inhoud van de Marokkaanse en Joegoslavische wervingsverdragen wordt medegedeeld dat dit beginsel al gold sinds men was begonnen met het aantrekken van buitenlandse werknemers. Eveneens ten onrechte meldt het kabinet dat een kwart van de buitenlandse werknemers moet worden beschouwd als langverblijvers. Het onderzoek was in 1967/1968 verricht, voordat de nieuwe Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen, waardoor de mogelijkheden voor definitief verblijf verruimd werden, in 1969 van kracht werd. De cijfers hadden dus geen betekenis omdat ze stamden uit een periode dat gastarbeiders veel minder wettelijke mogelijkheden hadden om langer in Nederland te blijven. Niet alleen de Tweede Kamer werd door de regering op het verkeerde been gezet maar ook

de Nederlandse bevolking. In principe hadden natuurlijk ook Kamerleden de hier gesignaleerde onjuistheid kunnen waarnemen maar uit de Kamerstukken blijkt dat dat niet is gebeurd.

Het kabinet-Den Uyl wil blijvende vestiging van buitenlandse werknemers en hun gezinnen beperken door een bonus van 5.000 gulden te geven aan iedere gastarbeider die vrijwillig binnen drie jaar naar zijn land van herkomst terugkeert. Ook wil men werkgevers die illegalen in dienst nemen via de Wet Economische Delicten strafbaar stellen. Dat zou een onbetekenende verbetering zijn omdat directieleden volgens de Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen per overtreding al acht dagen hechtenis konden krijgen.

Voor diegenen die zich voor lange tijd in Nederland hebben gevestigd wil de regering het beleid op integratie richten. Ook wil de regering ongeschoolde en onaantrekkelijke arbeid voor Nederlandse arbeiders aantrekkelijker maken. Tenslotte wil men door investeringen het productieproces zodanig herstructureren dat onaantrekkelijke arbeid verdwijnt.

In het regeringsantwoord wordt ook aandacht besteed aan het CPB-rapport dat in maart 1972 aan leden van de Eerste en Tweede Kamer was gezonden. De regering duidt het CPB-rapport aan als een analyse en negeert dat het rapport ook een rekenmodel bevat waarmee berekeningen uitgevoerd konden worden. Het CPB-mo-del werd afgeserveerd en de door iedereen verlangde macro-economische kosten-batenanalyse zou nooit gemaakt worden.

Het kabinet stemde overigens wel in met de conclusie dat vergroting van het aanbod van arbeidskracht van gehuwde vrouwen de voorkeur verdiende boven het aantrekken van buitenlanders.

Voor wat betreft het verlenen van een generaal pardon is de Regering nog steeds van oordeel dat daaraan zeer grote bezwaren kleven. Vooral het gevaar van een totstandkoming van telkens nieuwe groepen illegalen weegt zwaar, constateert het kabinet-Den Uyl, geheel in lijn met het standpunt dat de vakbeweging in de zomer van 1970 naar voren had gebracht.

Tot hiertoe geeft de regeringsreactie allerminst aanleiding te veronderstellen dat het kabinet-

Den Uyl de oorzaak zou worden van de grote aantallen immigranten. Het regeringsstandpunt wordt echter onduidelijk door de toevoeging dat eventuele regularisatie

73

(legalisatie) van illegalen niet ongeclausuleerd zou kunnen zijn. Tussen de regels door kan men al lezen dat deze eraan zat te komen.

Tegelijkertijd presenteert het kabinet haar uitzettingsbeleid. Alle vreemdelingen die hetzij illegaal naar Nederland komen, hetzij onder het voorwendsel van een kort bezoek, terwijl zij in feite voor langere duur willen komen om hier te lande te komen werken, komen voor uitzetting in aanmerking. 'De wet kent [...] geen beroep toe tegen voorgenomen uitzetting van illegaal hier te lande verblijvenden. In gevallen waarin de onmiddellijke verwijdering een speciale hardheid zou betekenen pleegt de vreemdeling echter nog in de gelegenheid te worden gesteld alsnog een aanvraag om een vergunning tot verblijf in te dienen en eventueel na afwijzing daarvan een beslissing in beroep hier te lande af te wachten.'107

Met betrekking tot de wervingspolitiek bevat het antwoord van de regering een zeer grove misleiding. Tijdens de selectie zouden analfabeten worden uitgesloten!

Een ander punt dat aan de orde kwam was de kinderbijslag. De kinderbijslag, die in 1974 voor een gastarbeider met 5 kinderen 5.000 gulden bedroeg, was meer dan voor het levensonderhoud van een grote huishouding met ouders, schoonouders en meerderjarige dochters, in de Rif nodig was. In de Riffijnse cultuur was het ongebruikelijk dat vrouwen over de besteding van dergelijke geldbedragen beslisten. Dat werd door mannen gedaan, broers, zwagers, neven of ooms van de gastarbeiders. Het gastarbeidersgezin werd een aantrekkelijk doelwit voor profiterende familieleden en kennissen.

Het rapport dat de Universiteit van Amsterdam in 1975 voor het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking uitbracht schildert de gevolgen van de plotseling in de Rif zichtbaar geworden welvaart als volgt: 'Men kan zich voorstellen dat een plotselinge en grote welvaartsverschuiving tussen eertijds nagenoeg gelijke huishoudens van migranten en non-migranten binnen de douar [dorp] tot grote spanningen zou kunnen leiden. Het is denkbaar dat deze verschuivingen enigszins worden getemperd door van de kant van de migrant en zijn familie toe te stemmen in prijsverhogingen van externe goederen en diensten. [...] Uit meer gebieden van waaruit arbeidsmigratie naar hooggeïndustrialiseerde gebieden plaats

74

vindt, is bekend dat men ondanks plaatselijk aangeboden werk tegen de daar geldende lonen liever afwacht tot de kans zich voordoet om te vertrekken dan dergelijk werk te accepteren. De keerzijde van het hoge loonniveau in het Noordelijk onderzoeksgebied [de Rif] is bij voorbeeld dat men grondwerk [...] niet meer uitgevoerd kan krijgen door arbeidskrachten uit het onderzoeksgebied. Zo gezien zouden de omvang van de migrantenoverzendingen en de hoogte van de westeuropese loonniveau's en de daardoor geïnduceerde loonaspiraties ter plekke kunnen leiden tot vergroting van de werkloosheid.'108

Vijf procent van de huishoudens zonder gastarbeiders gaf bij dit onderzoek op dat ze rechtstreeks, zonder indirecte subsidies op goederen of diensten, inkomsten van migrantenhuishoudens kregen. Door de overmakingen van geld stegen de lonen in de Rif tot voor Marokkaanse begrippen grote hoogte.103 Oogstwerkers verdienden in 1975 buiten het

hoogseizoen drie keer zoveel als door de staat betaalde grondwerkers, maar toch waren velen in de Rif niet bereid voor dat hogere loon te werken.

Het antwoord van de regering bevatte ook cijfers. De overheid was in mei 1972 met het tellen van gezinsherenigers begonnen. In de twaalf maanden tot april 1973 bedroeg het aantal 2.383. Doordat hoe langer hoe meer gastarbeiders hun vijfjaarstermijn hadden vol-gemaakt steeg het aantal echter snel. Eind 1973 kwamen gemiddeld 500 vrouwen en kinderen per maand naar Nederland. 'Dit aantal stelt grote problemen aan de behoorlijke opvang en begeleiding. Gezinshereniging accentueert de problematiek in verband met de aanpassing van de vrouw aan het westerse leven en met het onderwijs en de beroepsvorming van de kinderen. Mislukt de integratie van het gezin, dan draagt de gezinshereniging bij tot getto-vorming, dit te meer naarmate de huisvesting in bepaalde oude stadswijken moeilijkheden blijft opleveren. Recente onderzoeken duiden er trouwens op dat de omstandigheden, waaronder voor gezinshereniging toegelaten vreemdelingen hier te lande moeten wonen en leven tot fricties kunnen leiden en zelfs in bepaalde gevallen tot ontworteling van hele gezinnen, die hier in een nauwelijks te doorbreken isolement komen te verkeren. Naast de overkomst van grote aantallen echtgenotes en minderjarige kinderen

worden de laatste tijd ook andere problemen op dit terrein voelbaar. De aandrang op overkomst van b.v. meerderjarige ongehuwde dochters, van mannelijke meerderjarige personen in het kader van de zgn. omgekeerde gezinshereniging, van bejaarde ouders alsmede van andere familieleden die de huishouding moeten doen van die gezinnen waarvan man en vrouw werken, neemt voortdurend toe. [...] Bovendien doen zich vraagstukken voor op het terrein van de zgn. gesplitste en partiële gezinshereniging. Het betreft hier respectievelijk de overkomst van de echtgenote zonder de kinderen, die minderjarig zijn en achterblijven in het land van herkomst en de overkomst van een enkel kind, veelal in de leeftijd van 16-21 jaar, terwijl het overige deel van het gezin in den vreemde achterblijft. In sommige gevallen lijkt veeleer van gezinsontbinding in plaats van gezinshereniging sprake te zijn. [...] De Regering acht het - ook uit moreel oogpunt - niet gerechtvaardigd om een restrictief beleid te voeren ten aanzien van de toelating van gezins- en familieleden van buitenlandse werknemers, die zelf immers in het Nederlands belang herwaarts gekomen zijn. Veeleer dient - mede in het licht van de recente ervaringen op het gebied van de gezins-en familiehereniging — het toekomstige beleid gericht te zijn op beperking van het aantal buitenlandse werknemers.'[110]

De onderwijspolitiek wordt door een tweesporenbeleid gekenmerkt. Onderwijs in de taal en de cultuur van het land van herkomst indien de ouders dat verlangen en voor kinderen die naar verwachting in Nederland zullen blijven onderwijs in opvangklas-sen.[111] Doordat er zeven wervingslanden waren, betekent dit dat er acht soorten lager onderwijs zouden komen, waar er tot dan toe één was. Daardoor stegen de kosten van dit onderwijs natuurlijk.

Na het antwoord van de regering bracht de Kamercommissie op 27 juni 1974 haar eindverslag uit. Vrijwel alle fracties hadden bezwaren tegen de bonus van 5.000 gulden om een lang verblijf af te kopen.

De PvdA fractie vroeg zich af of de middelen die de regering dacht aan te wenden om Nederland niet tot immigratieland te laten worden juist en voldoende waren. Zij achtte het principieel onjuist dat Nederland voor het verrichten van onaantrekkelijk

werk afhankelijk zou worden van de blijvende inzet van buitenlandse werknemers.112

De VVD fractie klaagde over de neiging om hogere eisen aan het bedrijfsleven te stellen en wees erop dat de conjunctuur snel kon omslaan waardoor behoefte aan nieuwe werving zou ontstaan.113 De fractie vroeg of het ook mogelijk was via de eeg en het Verenigd Koninkrijk onderdanen uit Azië en andere werelddelen aan te trekken.

De latere CDA-fracties erkenden dat er geen partijen waren die op langere termijn profijt hadden bij de immigratie, maar wat belet partijen een beleidsvisie op korte termijn zo lang mogelijk te handhaven? vroegen zij zich af.

De leden van deze fracties onderschreven nogmaals dat Nederland geen immigratieland kon zijn. Maar dit hoefde naar hun mening ook weer niet zo te worden uitgelegd dat te allen tijde een blijvende vestiging werd voorkomen. Men vroeg nogmaals een 'eenmalig' generaal pardon met de bedoeling een 'feitelijk einde' te maken aan het verschijnsel van de illegalen. Deze fracties doorzagen kennelijk niet dat elk generaal pardon nieuwe illegalen aantrekt.

De PvdA fractie wees het generaal pardon geheel af, maar toonde zich wel voorstander van verlenging van de halfjaarsperiode waarover buitenlandse werknemers werkloosheidsuitkeringen konden krijgen.

De PPR-fractie informeerde naar het verzoek van Spanje en Marokko om de kinderbijslag uit te betalen aan degenen die in die landen met de zorg voor de kinderen belast zijn, omdat die landen aldus zeker wilden zijn van een vaste deviezenstroom.

Naar aanleiding van het eindverslag van de commissie bracht het kabinet op 27 september 1974 een tweede nota uit.114 Daarin reageerde Boersma op de aangekaarte deviezenkwestie met de mededeling dat de regeling inderdaad op verzoek van de betrokken regeringen tot stand gekomen was. Het rechtstreeks aan het achtergebleven gezin betaalbaar stellen van de kinderbijslag was volgens hem een niet onbelangrijke dienstverlening en bracht voor de betrokkenen geen kosten met zich. Die zouden voor rekening van de Raden van Arbeid komen.

Boersma verzweeg dat de betrokkenen zeven procent omzetbelasting aan de Marokkaanse regering kwijtraakten wegens het wisselen van hun geld. Met zijn reactie heeft Boersma de Tweede Kamer en het Nederlandse publiek van essentieel onjuiste informatie voorzien. Het is eigenlijk niet te geloven dat de Marokkaanse onderhandelaars erin geslaagd blijken te zijn het afhouden van zeven procent omzetbelasting op de binnenkomende kinderbijslag aan Boersma te verkopen als 'een niet onbelangrijke dienstverlening' ten gunste van de gastarbeiders.

Met betrekking tot de werving deelde het kabinet (eind september 1974) mee dat deze in beginsel zou worden toegestaan wanneer bleek dat door personeelstekorten de rentabiliteit en daarmee ook de continuïteit van het bedrijf in gevaar werd gebracht. Wanneer de ondernemer op het tijdstip van de wervingsaanvrage al het in redelijkheid mogelijke heeft gedaan om personeel te houden en nodige aanvullingen op de Nederlandse arbeidsmarkt te realiseren en wanneer bovendien blijkt dat door personeelstekorten de rentabiliteit en daarmee ook de continuïteit van het bedrijf in gevaar wordt gebracht, zal de werving worden toegestaan. Zelfs

uitbreiding van het bestand aan buitenlandse werknemers mag niet worden uitgesloten.115 De werving zou dus allerminst beëindigd worden. Nederland was daarmee het enige Europees land dat na de oliecrisis van 1973 met de werving doorging. In Frankrijk, België en Duitsland was de werving in 1973 beëindigd.

Nederland had, aldus de regering in haar tweede nota, de afgelopen jaren een beleid gevoerd dat toestroming van buitenlandse werknemers bemoeilijkte, waardoor het aantal buitenlandse werknemers ten opzichte van de buurlanden zowel absoluut als relatief op een bescheiden peil was gebleven, aldus de nota. Hiermee erkende de regering dat beleid invloed had op de 'toestroming'. Later, bij de asielproblematiek, zou nogmaals, maar dan veel indringender de vraag aan de orde komen of beleid invloed kan hebben op de 'toestroming'.

Vele inmiddels bekende argumenten werden in de tweede nota herhaald, de diepte-investeringen waardoor de behoefte aan ongeschoolde arbeid vermindert, het aantrekkelijker maken van het werken in ploegendienst en onaangename arbeid door het toeken-

nen van premies of toeslagen, de sociale problemen en de tekorten aan woningen. Het dichtslibben van het westen van Nederland en het tekort aan woningen, bleken de voornaamste drijfveer van het nieuwe beleid te zijn.

Als voorbeeld van de problemen wees de regering op de situatie in sommige gemeenten, die zich geplaatst zagen voor congestie- en huisvestingsproblemen van welhaast onoplosbare dimensies. Deze gemeenten zouden daarom het liefst elke verdere werving van buitenlanders in hun eigen gebied onmogelijk gemaakt willen zien.116

De financiële implicaties van het beleid leken heel erg mee te vallen. Diverse posten van tezamen nog geen 100 miljoen. Er werd wel bij vermeld dat de rijkssteun voor extra kosten van gezondheid en volkshuisvesting buiten beschouwing waren gelaten omdat daar geen gegevens over bestonden. Over de allergrootste kostenpost werd helemaal gezwegen: de kosten van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Voor de zoveelste keer werd gesteld: 'Reeds eerder hebben de betrokken bewindslieden als hun overtuiging uitgesproken dat voor Nederland geen rol als huidig of toekomstig immigratieland is weggelegd. Deze stelling dient zo te worden begrepen dat Nederland als een van de dichtstbevolkte landen ter wereld het langdurig of duurzaam vestigen van grotere aantallen buitenlanders niet kan aanmoedigen. Dit in tegenstelling tot landen zoals Canada, Australië, Zuid-Afrika en andere, die dun bevolkt zijn en uit een oogpunt van demografische politiek een tegengesteld beleid voeren. Maar ook binnen de EEG moet de situatie van b.v. Frankrijk en in mindere mate België als andersoortig worden gezien dan die van Nederland.'117

Sinds 1970 behoorde het al tot de goede politieke zeden om expliciet te stellen dat Nederland geen immigratieland was, of zou worden. In feite werden echter regelmatig plannen uitgewerkt en uitgevoerd die tot immigratie zouden leiden. De stelling dat Nederland geen immigratieland was, zou worden, of moest worden, had al sinds 1970 geen inhoudelijke betekenis en kon op zijn gunstigst als een bezweringsformule worden geïnterpreteerd, maar evengoed als een poging de Nederlandse bevolking zand in de ogen te strooien.

De hoogte van de voorgestelde terugkeerbonus (5.000 gulden) bleek te zijn gebaseerd op de overweging dat daarmee het door de gastarbeiders zelf in drie jaren te sparen bedrag verdubbeld zou worden. Daarmee werd het spaarvermogen ernstig onderschat. Het minimumloon bedroeg over 1974 bijna 15.000 gulden en de 5.000 gulden kon binnen een jaar worden gespaard. De terugkeerbonus was dan ook veel te laag om serieus genomen te worden en kon daardoor als oprotpremie belachelijk worden gemaakt.

Een interessant punt dat door de PvdA was geopperd, een heffing bij bedrijven voor elke buitenlandse arbeider in hun dienst, was volgens de nota ernstig onderzocht maar onuitvoerbaar gebleken. Bij het afwegen van voor- en nadelen van een heffing tegen financiering door de staat was het idee van de heffing vervallen, aldus de nota. Dit was een vreemde afweging omdat de heffing niet alleen als financiering was bedoeld maar ook om al te lichtvaardige indienstneming van buitenlandse werknemers af te remmen.

Het is een opmerkelijk gegeven dat de andere Europese landen hun werving in 1973 stopten en dat Nederland nog twee jaar doorging. Deze regeringspolitiek speelde minister Lubbers van ez wel zeer in de kaart. Lubbers was in 1970 bestuurder geworden van de werkgeversvereniging in de metaal en elektrotechniek, de fme. Zoals bekend waren de werkgevers in de metaalnijverheid van meet af aan de warmste voorstanders van het ongebreideld uitnodigen van gastarbeiders. Ook Lubbers' familiebedrijf had in die tijd buitenlandse werknemers in dienst.

Hoewel het CPB-model nooit was gebruikt bleef de regering naar eigen zeggen geïnteresseerd in een macro-economische kosten-batenanalyse. Dat men niet echt geïnteresseerd was kan worden afgeleid uit de toevoeging: 'Daarbij dient niet te worden vergeten dat zich bij het opzetten van een dergelijke studie een groot aantal problemen zal voordoen.' Van concrete plannen om het onderzoek eindelijk eens uit te gaan voeren, blijkt dan ook niets.

Met betrekking tot het door de CDA-fracties gevraagde generaal pardon voor illegalen was de regering kort. Dat kwam er niet omdat elke aankondiging van een generaal pardon nieuwe illegale toestroming uitlokte.

In antwoord op vragen van de PvdA werd een wetsontwerp

rechtsbijstand aan vreemdelingen aangekondigd. In deze tweede nota werd ook opgemerkt dat tegen niet-verlenging van een verblijfsvergunning altijd een schorsend beroep openstaat. Een schorsend beroep wil zeggen dat men in afwachting van de beslissing op het beroep niet uitgezet wordt. In maart 1974 had de regering meegedeeld dat dit schorsend beroep voor illegaal binnengekomen vreemdelingen alleen bij speciale hardheid mogelijk was, maar in kwesties van verlenging kon iedereen dus in Nederland op de uitslag wachten.

Het verzoek van de PvdA-fractie om de uitkeringstermijn voor werkloze buitenlanders te verlengen werd van de hand gewezen met de stelling dat buitenlandse werknemers vrijwel binnen een periode van zes maanden naar een andere werkgever bemiddeld konden worden.

Dan, op 16, 17 en 24 oktober 1974, vindt in de Tweede Kamer het grote plenaire debat plaats, waar sinds 1970 naartoe was gewerkt.

Hermsen, die namens het toekomstige cda spreekt, vergelijkt de situatie in Nederland met die in de omringende landen. Op dat moment is in Nederland 2,3 procent van de beroepsbevolking gastarbeider, in Frankrijk 5, in België 7, in Duitsland 8 en in Zwitserland 30 procent. Hij wijst op de grote bevolkingsdichtheid, de problematiek van de volkshuisvesting, met name in de randstad, de grote steden met de oude verkrottende wijken en op het bepaald brandend vraagstuk van de 12.000 tot 15.000 illegale buitenlandse werknemers die hier rechteloos en vaak onder erbarmelijke omstandigheden vertoeven.118

Hermsen geeft ruime aandacht aan het voorstel van de vertrek-bonus, dat enkele dagen eerder door het Nederlands Centrum Buitenlanders (ncb) was afgewezen omdat daarmee 'de jacht op geld verdienen zo groot gaat worden dat men niet meer toe zal komen aan een behoorlijk leven.'119 Een argument voor de premie is dat bij vertrek een ander ook eens de kans krijgt 'zich eens aan de vleespotten van Egypte te vergasten'.120 Ook de bezweringsformule wordt geuit: 'Wij willen daarbij duidelijk vóórop stellen dat Nederland geen immigratieland kan zijn.' Zijn belangrijkste bezwaar tegen de premie blijkt te zijn dat daardoor de kosten voor het bedrijfsleven

hoger dreigen te worden. Bij een roulatiesysteem zou een bedrijf namelijk regelmatig nieuwe wervingskosten moeten maken. En ook de kosten van aan- en inpassing in het productieproces zouden hoger worden.

Deze woordvoerder, die had gesteld van Nederland geen immigratieland te willen maken, bracht nog een bezwaar tegen de bonus naar voren: deze zou een rem op gezinshereniging zetten, doordat men niet voor 1 a 2 jaar het hele gezin twee keer laat verhuizen,121 aldus deze minder consistente spreker.

Hermsen is van mening dat gastarbeiders na een jaar in Nederland te hebben gewerkt over geschikte woonruimte voor het hele gezin moeten kunnen beschikken. Bij de daardoor ontstane huisvestingsproblematiek mag het accent echter niet te veel op de verplichtingen van de werkgever worden gelegd.122 Hermsen wil overheidssubsidie voor woningbouw voor gastarbeidersgezinnen. Ook wil hij buitenlanders boven Nederlanders plaatsen op de wachtlijsten voor woningen. Zijn argument daarvoor was dat de vreemdeling niet zou weten dat directe aanmelding op de wachtlijst nuttig was.123 Deze bevoordeling zou bepaald geen discriminatie van eigen woningzoekenden zijn maar een stukje bescherming van de belangen van betrokkene.

Dit Kamerlid maakte dezelfde denkfout die miljoenen Nederlanders maken. Vaak wordt gedacht dat buitenlanders die niet kunnen lezen en schrijven dom zijn. Dat is niet het geval. Analfabetisme bij buitenlanders is niet door domheid maar door gebrek aan onderwijsmogelijkheden veroorzaakt. De intelligentie, en zeker de sociale intelligentie, van gastarbeiders lijkt vaak heel wat hoger te zijn dan die van Nederlandse politici.

Onjuist is overigens de veelgehoorde kreet 'ze nemen onze woningen af' wanneer het over vreemdelingen gaat. Wel juist is de stelling dat Nederlandse politici allochtone bewoners van de randstad bij het verkrijgen van woonruimte hebben willen voortrekken ten opzichte van autochtonen. Hermsen eindigde zijn betoog met het volgende prachtig understatement: 'Ik ben

mij bewust dat mijn bijdrage tot dit debat ook enige vragen bevatte met - zij het wat lichte - financiële consequenties.' Het is maar wat je onder lichte

82

financiële consequenties verstaat. Alleen al de huisvesting van 50.000 gastarbeidersgezinnen zou in de periode 1974-1999 zes tot tien miljard gulden kosten, die grotendeels door de staat betaald zijn.

De volgende spreker is Rietkerk van de VVD. Ook hij gebruikt de bezweringsformule en deelt de visie 'dat Nederland enerzijds geen immigratieland is en dat Nederland anderzijds buitenlandse werknemers voor zijn economie voorshands niet kan missen'. Overigens wenst ook Rietkerk de strafbaarstelling van illegale werkgevers te verzwaren en toont hij zich tegenstander van een generaal pardon.

Alle sprekers zijn van de bezweringspartij. Ook de kleine protestantse fracties zijn het eens met het uitgangspunt 'Nederland is geen immigratieland'.

Wanneer geen gastarbeiders uitgenodigd zouden worden, zouden echter ook de Nederlandse werknemers zelf werkloos worden, bracht een der toekomstige cda fracties naar voren. Daarover zou vrij algemene eenstemmigheid bestaan, wist die fractie zelfs te mel-den.124

De PvdA achtte blijvende afhankelijkheid van buitenlandse werknemers voor het verrichten van vuil en onaantrekkelijk werk onjuist en ging akkoord met beperking van het aantal tewerk te stellen buitenlandse werknemers.125 De PvdA-fractie schatte de huisvestingskosten van een buitenlandse werknemer op 4.000 a 6.000 gulden per jaar. Het enige Kamerlid dat aanvoelt dat de hele operatie gastarbeid wel eens tot een financiële ramp zou kunnen uitgroeien is PvdA-er mevrouw Barendrecht: zij vindt het 'eigenlijk te gek [...] dat in de antwoorden op onze vragen over de financiering van verschillende beleidsonderdelen, zoals vooral de huisvesting en de medische verzorging, bij benadering nog geen bedrag kon worden genoemd door de Minister in de laatste nota. De budgettaire maatregel voor opvang en begeleiding is een fractie van het bedrag dat volgens mij buitenlandse werknemers als kosten voor de gemeenschap met zich brengen.'126

Boersma houdt de fabel van de lage werkloosheid onder buitenlandse werknemers in stand met zijn opmerking dat 1,7 procent als werkloos is ingeschreven.

83

Van der Lek van de psp bekritiseert het argument van de regering dat buitenlandse werknemers nodig zijn om de werkgelegenheid van Nederlandse werknemers in stand te houden.

De kosten van extra werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids-, en bijstandsuitkeringen werden tijdens het driedaags debat nauwelijks of niet ter sprake gebracht, zelfs niet door mevrouw Barendrecht.

84

Noten

102. Kamerstuk 10504 nr. 9, zitting 1973-1974, Nota buitenlandse werknemers. Memorie van antwoord [in noten hierna aangeduid als Memorie van antwoord].

103. Idem, p. 2, linkerkolom.

104. Idem, p. 3, linkerkolom.

105. Ibidem.

106. Idem, p. 4, linkerkolom.

107. Idem, p. 10, linkerkolom. 108. Weggaan om te blijven, p. 82.

108. Weggaan om te blijven, p. 81.

109. Memorie van antwoord, p. 15, rechterkolom e.v. iii. Idem, p. 20, rechterkolom.

110. Kamerstuk 10540 nr. 11, zitting 1973-1974, Nota buitenlandse werknemers. Eindverslag [in noten hierna aangeduid als Eindverslag], p. 10, linkerkolom.

111. Idem, p. 2, rechterkolom.

112. Kamerstuk 10504 nr. 12, zitting 1974-1975, Nota buitenlandse werknemers. Nota naar aanleiding van het eindverslag [in noten hierna aangeduid als Tweede nota].

113. Tweede nota, p. 3. 116. Tweede nota, p. 2.

114. Tweede nota, p. 13.

115. Tweede Kamer 10504, Handelingen, 16 oktober 1974, p. 536, linkerkolom.

116. Idem, p. 537, linkerkolom.

117. Ibidem.

118. Ibidem.

119. Idem, p. 538, linkerkolom.

120. Idem, p. 538, linkerkolom.

121. Idem, p. 542, rechterkolom.

122. Idem, p. 550, rechterkolom.

123. Idem, p. 551, rechterkolom.

4 Legalisaties

Vele maatschappelijke verschijnselen berusten op imitatiegedrag. Een recent voorbeeld is de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, wat veelal neerkomt op verkoop aan particulieren of het 'op afstand' plaatsen van controlerende instanties met zuivere overheidsfuncties, met als argument marktwerking toe te laten. Concrete voorbeelden zijn de Verzekeringskamer, de Nederlandse Spoorwegen en de Rijksluchtvaartdienst. Deze trend werd in de jaren tachtig door de Engelse premier Thatcher geïntroduceerd, spoelde als een golf over West-Europa en werd ook in monopolistische situaties, waar geen concurrentie mogelijk was, toegepast.

Een ander voorbeeld is de regularisatie van illegalen die de Franse regering in 1973 doorvoerde, waarbij een generaal pardon werd gegeven aan alle vreemdelingen die op dat moment illegaal in Frankrijk verbleven. Iedereen kon onvoorwaardelijk een werk- en een verblijfsvergunning ontvangen, waarna het land definitief op slot zou gaan voor illegalen.127 Tienduizenden maakten van die gelegenheid gebruik. België volgde dit voorbeeld in augustus 1974. Werkgevers konden voor illegale werknemers die langer dan een halfjaar werkten alsnog een arbeidsvergunning krijgen en illegalen zonder werk konden zich bij de arbeidsbureaus laten inschrijven. Tot 31 januari 1975 kon men zich aanmelden. In België kregen 8.000 illegale gastarbeiders en 6.000 werkloze vreemdelingen zonder verblijfsvergunning, bij elkaar 14.000 personen, alsnog een verblijfsvergunning. Illegalen die daarna binnenkwamen, zouden worden uitgezet.

Twee maanden nadat de Belgische regularisatie bekend werd, in oktober 1974, pleitten enkele stichtingen en de cpn, psp en ppr voor een generaal pardon in Nederland en volgden daarmee de

pleidooien van de metaalwerkgevers van enkele jaren eerder. In het vorige hoofdstuk bleek reeds dat het kabinet-Den Uyl in oktober 1974 had meegedeeld dat geen generaal pardon zou worden gegeven, maar dat wel een regeling in de maak was voor een beperkte groep illegalen die al langer in Nederland verbleef.

Op 19 maart 1975 werd een regularisatiemaatregel in de Nederlandse Staatscourant gepubliceerd: Verblijf van illegaal in Nederland werkende vreemdelingen kan onder bepaalde voorwaarden worden aanvaard, luidde de kop van het artikel. De maatregel hield in dat een categorie werknemers alsnog een verblijfsvergunning en een geldige arbeidsvergunning kreeg. Daaraan was wel een pakket voorwaarden verbonden, en van een generaal pardon was inderdaad geen sprake (dat zou ook discriminatie inhouden ten opzichte van legaal handelende Turken en Marokkanen die door de wervingscommissies waren afgewezen). Men moest achtereenvolgens een geldig paspoort kunnen laten zien, aantonen dat men voor 1 november 1973 Nederland was binnengekomen, verklaren dat men geen strafblad had, geen longtuberculose hebben, men moest sedert binnenkomst regelmatig aan het arbeidsproces hebben deelgenomen, en sinds 1 oktober 1974 moest door de werkgever loonbelasting en sociale premies zijn afgedragen. Voorts moest men passende woonruimte hebben, en bij aankomst in Nederland aan de gestelde leeftijdseisen hebben voldaan. Deze regeling correspondeerde geheel met de standaardeisen die in de wervingsverdragen waren

opgenomen. De regeling hield in feite in dat iemand die niet via de officiële werving was binnengekomen maar wel aan de eisen voldeed, achteraf gelegaliseerd kon worden.

(Al eerder kwam het begrip illegaal ter sprake. Het begrip heeft uitsluitend betrekking op de vraag of iemand al dan geen vergunning heeft in Nederland te zijn. Dat begrip staat geheel los van andere juridische begrippen, zoals huurovereenkomsten, arbeidsovereenkomsten enzovoort. Het idee dat een illegaal uit hoofde van zijn niet toegestane aanwezigheid geheel rechteloos zou zijn is onjuist. Een illegaal heeft bijna alle rechten, zij het dat hij sinds de invoering van de koppelingswet per 1 juli 1998 geen recht heeft op overheidsuitkeringen als algemene bijstand en dergelijke.

Sinds 1978 kan een illegaal ook een arbeidsovereenkomst slui-

ten, waarbij volgens de regels premies en loonbelasting voor hem

worden afgedragen, zonder strafbaar te zijn. De werkgever die een illegaal in dienst neemt is overigens wel strafbaar. Er zijn daardoor niet zo heel veel werkgevers die illegalen 'wit' in dienst hadden.)

Onder druk van de media, waarbij het Nederlands Centrum Buitenlanders en de toenmalige VARA-ombudsman, Hans Ouwer-kerk (de latere burgemeester van Groningen respectievelijk Alme-re), stelden dat de meeste illegalen zich van hun papieren hadden ontdaan en dus niet aan de eisen konden voldoen, traden parlement en regering op. Op 23 april ontvingen de Kamercommissies voor Justitie, Sociale Zaken en crm een groot aantal organisaties en hulporganisaties van buitenlandse werknemers. De Kamerleden vergaderden de volgende dag met minister Boersma en de staatssecretaris van Justitie Glastra van Loon. Zoals vaker, bleek de publiciteit grote invloed op de parlementariërs te hebben gehad. Er was een stortvloed aan kritiek. Zo wilde men ook gastarbeiders die voor koppelbazen hadden gewerkt en voor wie geen premies waren afgedragen, legaliseren. Er zouden moeilijkheden zijn bij de eis een paspoort te overleggen, onduidelijkheden over arbeidsongeschikten en over leeftijdsgrenzen, er zou te weinig rechtszekerheid zijn. Zelfs het argument dat de datum van 1 november 1973 onzorgvuldig zou zijn gekozen omdat kennelijk geen rekening gehouden was met de religieuze feesten in Mohammedaanse landen werd aangevoerd. Ook zou geen rekening gehouden zijn met de positie van vrouwen van Kaapverdische afkomst die niet een officieel huwelijk hebben afgesloten, enzovoort. Ten aanzien van de eis van een geldig paspoort zou een soepeler regeling moeten gelden. Al deze kritiek kwam erop neer dat de Kamer vrijwel onbegrensde legalisatie wilde. De Kamer was een halfjaar na het plenaire debat van oktober 1974 als een blad aan een boom omgedraaid.

Alleen de DS'70-woordvoerder zei te vrezen dat uitstel van de regeling een averechtse uitwerking zou hebben. Daarmee zou de suggestie worden gewekt dat een minder stringent beleid zou worden gevoerd. Het vraagstuk zou echter blijven bestaan en de problemen zouden verlegd worden naar de toekomst, aldus de enige fractie die vooruitzag.

Staatssecretaris van Justitie, Glastra van Loon, antwoordde dat

de regeling rechtvaardig diende te zijn, geen aanzuigende werking mocht hebben en voldoende rechtszekerheid moest bieden. Hij wees er echter op dat die eisen niet zonder meer met elkaar verenigbaar waren, zeker als de eis van rechtvaardigheid gelijkgesteld werd met een zo groot mogelijke gelegenheid tot legalisering, betekende dat een toeneming van de aanzuigende werking. Als nu verwachtingen werden gewekt door een ruime regeling, zouden in de toekomst zeker dezelfde problemen ontstaan. 'Door het loutere feit van de instelling van een beroepsprocedure en de tijd die daarmee gemoeid is, wordt de druk om een verblijf in Nederland toe te staan sterker. De onbillijkheid van uitzetting wordt namelijk steeds groter naarmate verblijf in ons land langer geduurd heeft,' voegde hij eraan toe.

Tot dat moment een betoog zonder aanzuigende werking, maar dan komt zijn slotzin: Als asielmotieven aanwezig zijn wordt niet aan de eis van het bezit van een buitenlands paspoort vastgehouden.' Op deze uitnodiging van april 1975 zijn nadien dan ook vele tienduizenden vreemdelingen ingegaan die géén werkelijke asielmotieven hadden.

Boersma wees erop dat bij de eis van rechtvaardigheid ook gelet moet worden op de positie van hen die vaak lange tijd moeten wachten om op legale wijze een verblijfsvergunning te krijgen. Aan de andere kant stelde Boersma (medio 1975!) dat het wegens de situatie op de arbeidsmarkt onmogelijk was de werving van buitenlandse werknemers te stoppen. Duitsland en Frankrijk waren echter al in 1973 met het toelaten van gastarbeiders gestopt.

Tijdens een overleg van de Kamercommissies op 14 mei ging de regering, gezien de verregaande bezwaren, op de belangrijkste punten met de Kamer mee. De peildatum van 1 november 1973 werd een jaar opgeschoven, maar de regering bleef erbij dat degenen van wie zou blijken dat zij na die datum het land waren binnengekomen voor repatriëring in aanmerking zouden komen. Illegalen die aan de nieuwe voorwaarden voldeden zouden echter voor een WW-uitkering in aanmerking komen, ook al hadden zij voor een koppelbaas gewerkt en was er geen premie voor hen betaald.

Eind mei trad Glastra van Loon af. Hij werd opgevolgd door zijn partijgenoot Zeevalking (d66). Op 30 mei maakte het kabinet-

Den Uyl de inhoud van de tweede regularisatiemaatregel bekend. De belangrijkste eisen waren vervallen. Passende huisvesting was niet meer nodig, noch het bewijs dat de werkgever loonbelasting en sociale premies had ingehouden. Het kabinet vond dat namelijk achteraf een groot bezwaar van de oude regeling. Ook de eis dat men regelmatig had gewerkt, was vervallen en de stand van de arbeidsmarkt speelde geen rol meer. De grens van 1 november 1973 was een jaar verschoven. Er golden eigenlijk nog maar twee serieuze eisen: dat men over een paspoort beschikte en dat men voor 1 november 1974 in Nederland woonachtig was. Men moest zich voor 1 november 1975 voor regularisatie melden. Van de 18.000 illegalen die dat deden, kregen ruim 14.000 een arbeids- en verblijfsvergunning. Deze hadden allen een paspoort. De bewering van de ncb en Ouwerkerk dat de meeste illegalen zich van hun papieren hadden ontdaan, bleek in strijd met de waarheid. In de jaren daarna zouden velen van

de 14.000 mannen hun vrouw en kinderen laten overkomen.

Honderd illegale Marokkanen die niet aan de eisen voldeden, organiseerden, na eerst een moskee in Amsterdam te hebben bezet, op 7 november in enkele kerkgebouwen een hongerstaking. Het Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland (kman) steunde hen en wist in enkele maanden heel progressief Nederland in een steuncomité te verenigen. Een woordvoerder verklaarde dat de mensen die in het kerkgebouw hadden plaatsgenomen, zich jarenlang hadden kapotgewerkt, zes tot zeven dagen per week, vaak dertien uur per dag; dat ze nu rechteloos waren en voortdurend gearresteerd werden.

De suggestie dat de hongerstakers zich jegens de Nederlandse samenleving economisch verdienstelijk zouden hebben gemaakt, was onaannemelijk. Overschrijding van de leeftijdsvereiste (tussen 18 en 35 jaar) zal geen grote rol gespeeld hebben, evenmin als tuberculose, gezien de zeldzaamheid van die ziekte, ook in Marokko. Men moet wel zeer kwaaddenkend zijn om te veronderstellen dat het merendeel wegens het hebben van een strafblad geweigerd zou zijn. De meeste hongerstakers waren dus afgewezen omdat ze na 1 november 1974 naar Nederland waren gekomen, dus nadat in oktober 1974 bekend was geworden dat Nederland aan een regula-

risatiemaatregel werkte. Onderzoek heeft aangetoond dat het aantal naar Nederland migrerende Turkse en Marokkaanse jonge mannen in 1975 twee respectievelijk acht keer zo groot was als in de voorafgaande jaren. Zo bleek uit een onderzoek dat de Universiteit van Amsterdam in 1985 voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had verricht, dat in 1975 ruim 4.500 Marokkaanse mannen naar Nederland geëmigreerd waren, tegen 500 a 600 in de voorafgaande jaren. De onderzoekers constateerden dat in 1975 de immigratie uit Marokko voor circa 4.200 man heeft bestaan uit illegalen.[128]

De verklaring van de KMAN-woordvoerder zat overigens publicitair goed in elkaar. Staatssecretaris van Justitie, Zeevalking, voelde zich genoopt de hongerende Marokkanen op 14 november in hun kerkgebouw op te zoeken. Een politiek beleefdheidsbezoek? Een tactische manoeuvre? Nee, de onervaren staatssecretaris liet zich zo imponeren door de ambiance die hij aantrof dat hij ter plekke een nog verdere versoepeling van de regularisatiemaatregel toezegde. [129] De staatssecretaris zegde de aanwezigen bovendien toe dat zolang een eventueel door hen te starten procedure bij de Raad van State liep, zij niet uitgezet zouden worden. Deze toezegging zou verstrekkende gevolgen hebben. Tot dat moment gold de regel die Boersma in 1974 in de Tweede Kamer in herinnering had geroepen, namelijk dat een illegaal niet in beroep kon tegen een beslissing hem uit te zetten. Ook gold de wettelijke regel dat iedere vreemdeling in het buitenland moest afwachten of hij de aangevraagde verblijfsvergunning kreeg. Met de toezegging van de staatssecretaris kregen de kerk-Marokkanen het recht de beslissing over hun aanvraag in Nederland af te wachten.

Door de werking van het gelijkheidsbeginsel (als iemand ergens recht op heeft, heeft iemand anders die in dezelfde positie verkeert dat recht ook) zouden ook anderen die Nederland illegaal zouden binnenkomen alsnog in Nederland een aanvraag mogen indienen, bij afwijzing in beroep mogen gaan en in Nederland op de uitkomst van die procedures mogen wachten. Het kabinet-Den Uyl had de wet op een belangrijk punt opgerekt.

Glastra van Loon had enkele maanden daarvoor helder uiteengezet dat de mogelijkheid om iemand uit te zetten met het verglij-

den van de tijd kleiner werd. Na Zeevalkings kerkgang zouden tienduizenden vreemdelingen Nederland illegaal binnenkomen zonder direct teruggestuurd te worden. Omdat de staat zich niettemin in vele gevallen op het standpunt bleef stellen dat men niet in Nederland op de uitslag van zijn verzoek mocht wachten, zijn nadien talloze rechtszaken over die vraag gevoerd.

De Marokkanen verloren hun procedures voor de Raad van State. Een van de geruchtmakende gevallen was de procedure van de kerk-Marokkaan S. Hij had op 15 december 1975, zelfs na de sluitingstermijn van 1 november 1975, een verblijfsvergunning gevraagd in het kader van de regularisatieregeling. Die vergunning werd geweigerd, waarop S. een verzoek om herziening indiende. Op 23 september 1976 werd dit verzoek afgewezen, waarna S. in beroep ging bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State. Deze zaak is interessant omdat sommige argumenten nu nog worden gebruikt om Nederland officieel binnen te komen. In het herzie-ningsverzoek stelde S. dat hij door zijn deelname aan een honger-actie bij terugkeer naar Marokko vanwege de autoriteiten in zijn land moeilijkheden zou kunnen ondervinden. De hier gedemonstreerde tactiek houdt in dat men handelingen verricht die door het thuisfront niet op prijs worden gesteld, zodat men voor de Nederlandse rechter kan zeggen dat men bij terugkeer bedreigd wordt. S. kon zijn stelling slechts ondersteunen door het voorbeeld aan te dragen van illegalen in België die na hongerstaking en uitzetting bij terugkomst in Marokko twee dagen vast hadden gezeten. Aan dit argument ging de Raad van State terecht voorbij.

S. verloor zijn zaak omdat hij niet sinds 1 november 1974 in Nederland was. Hij bleek in september 1975 naar Nederland te zijn gekomen, drie maanden nadat de laatste regularisatiemaatregel door de regering was bekendgemaakt maar nog net op tijd om in de Majellakerk aan te schuiven als iemand die zich jarenlang voor Nederland had kapotgewerkt.

Nadat vele kerk-Marokkanen hun beroepszaken hadden verloren omdat zij niet aan de regularisatievoorwaarden voldeden, werden opnieuw hongerstakingen, petities, demonstraties en een lobby op touw gezet.130

Inmiddels was het kabinet-Den Uyl in december 1977 opgevolgd door het kabinet-Van Agt (cda/wd), en werd mevrouw mr. E.A. Haars staatssecretaris van Justitie. Door de uitspraak van de Raad van State stond vast dat Nederland rechtmatig had gehandeld bij het weigeren van de verblijfsvergunningen en dat Nederland de kerk-Marokkanen uit mocht zetten. De staatssecretaris nam dan ook het standpunt in dat de kerk-Marokkanen die hun procedure bij de Raad van State hadden verloren, het land uit moesten.

S. had tijdens de mondelinge behandeling van zijn zaak in 1978 naar voren gebracht dat eerder dat jaar zaken waren voorgevallen die voor zijn verblijfskansen van belang waren.

Daarover had de Raad van State gezegd dat ontwikkelingen na de afwijzing op 23 september 1976 bij de onderhavige zaak geen rol speelden en dat S. desgewenst opnieuw een verblijfsvergunning kon aanvragen wegens omstandigheden die zich na de afwijzing op 23 september hadden voorgedaan.

Het standpunt van de staatssecretaris dat de kerk-Marokkanen het land moesten verlaten ontmoette ernstige kritiek,131 ook binnen het inmiddels opgerichte cda. Onder leiding van waarnemend fractieleider Lubbers werd een voorstel ontwikkeld om de uitzetting van de kerk-Marokkanen op te schorten totdat de Raad van State ook over hun nieuwe zaken uitspraak zou hebben gedaan. De VVD-fractie sloot zich bij dit voorstel aan en op 9 augustus gaven Lubbers en VVD-fractieleider Rietkerk een persbericht uit waarin hun voorstel werd toegelicht.

Reeds de volgende dag ging het kabinet-Van Agt akkoord met het voorstel om aan de Raad van State te vragen of Nederland door het eerdere oordeel van de Raad van State verplicht was de illegalen uit te zetten. Vier dagen later kwam de zaak voor en wat iedere jurist kon voorspellen gebeurde. De Raad van State antwoordde dat dat niet het geval was maar dat de staat tot uitzetting mocht overgaan. De regering gebruikte deze uitleg als alibi om af te zien van uitzetting. In oktober 1978 besloot de staatssecretaris alsnog verblijfsvergunningen aan de kerk-Marokkanen te verschaffen.

Het is bekend dat parlementariërs gevoelig zijn voor wat de media naar voren brengen. De door KMAN/NCB/Ouwerkerk gestarte

publiciteitscampagne is ongetwijfeld de meest succesvolle in zijn soort geweest. Het resultaat was dat een aantal illegale buitenlanders de Nederlandse regering er meerdere malen toe had gebracht de eigen rechtsregels overboord te zetten ten gunste van mensen die zich illegaal toegang hadden verschaft en strafbaar hadden gehandeld. De campagne had beide regeringsfracties ertoe gebracht aan de regering voor te stellen de belangen van de illegalen te laten prevaleren, de Regering ertoe gebracht een showproces voor de Raad van State op te voeren om, met minder gezichtsverlies, hun illegaal verblijf te verlengen en voor de tweede maal in successie de regels tec bescherming van het Nederlandse belang overboord te zetten. Bovendien had de groep kerk-Marokkanen bereikt dat de Nederlandse toegangsdeur definitief, althans tot 1999, open was gezet voor iedereen die Nederland binnen wilde komen. Een grootsere overwinning van een groep illegalen op een rechtsstaat is nauwelijks denkbaar.

Hoe heeft het zover kunnen komen? Rond 1975 voltrok zich een enorme verandering in de Nederlandse maatschappij. Een tot dat moment onbekend verschijnsel ontstond bijna van de ene op de andere dag. Een verschijnsel dat zekere parallellen vertoont met de sociale terreur die zich in de jaren vijftig onder de naam McCarthy-isme in de VS had voorgedaan. Iedereen die niet blindelings zichtbare illegalen wilde bevoordelen boven onzichtbare, anonieme, in het buitenland afgewezen immigratie-kandidaten, werd voor racist uitgemaakt. Hoewel het intimiderend karakter identiek was aan het oorspronkelijke McCarthyisme, waren er ook belangrijke verschillen. In de VS waren linkse intellectuelen die genuanceerd over maatschappelijke ontwikkelingen en het communisme dachten slachtoffer, terwijl bij de Nederlandse campagne linkse intellectuelen juist de drijvende krachten achter deze

terreurbeweging waren. Ook werden, er in Nederland geen processen gevoerd om mensen individueel kapot te maken, zoals in de VS wel het geval was geweest.

Het kabinet-Den Uyl was het eerste kabinet dat met dit verschijnsel werd geconfronteerd, maar ook de kabinetten-Van Agt en -Lubbers hadden duchtig rekening te houden met deze stroming. Pas tegen het eind van de twintigste eeuw liep dit op zijn einde

(hoewel hardnekkige restanten nog te vinden waren in kringen rond Nederlandse televisiemakers).

Het Nederlandse McCarthyisme moge dan veel onschuldiger hebben uitgepakt jegens individuele personen, het heeft wel aanzienlijk langer geduurd. Het leidde de laatste vijfentwintig jaar in brede lagen van de maatschappij tot een zelfcensuur, die tot gevolg had dat de grootste maatschappelijke problemen nog groter zijn geworden. Die zelfcensuur trad in alle geledingen van de maatschappij op, tot in de hoogste regionen van de PvdA, waar leden van het landelijk bestuur en petit comité reeds jaren geleden reële visies ontwikkelden maar deze, uit louter politiek zelfbehoud, in het openbaar door de officiële partijlijn vervingen.

Na een dolle eruptie van een der voormannen, ex-staatssecretaris Van Dam, in een televisiedebat met Pim Fortuyn in februari 1997 — naar aanleiding van een door Fortuyn geschreven boek — lag niet alleen de reputatie van Van Dam als koele denker aan flarden maar verloor ook de terreurbeweging langzamerhand haar greep op de media. Dat deze zo lang heeft kunnen duren, is mede te wijten aan drs. Janmaat en de half, of geheel criminele politieke partijtjes om hem heen. Iedereen met kritiek op de Nederlandse immigratie-politiek of haar gevolgen werd via de band van Janmaat op publicitair bekwame wijze in de racistische hoek gedrongen. Wanneer Janmaat niet had bestaan, zou Van Dam hem uitgevonden kunnen hebben.

Een argument dat het kabinet-Van Agt voor het alsnog geven van verblijfsvergunningen naar voren bracht, was dat door de solidariteitsacties verwachtingen waren gewekt. Dat was een onwaarachtige knieval van de rechtsstaat Nederland voor de buitenlandse wetsovertreders. Zo'n argument geldt alleen wanneer de overheid zélf verwachtingen wekt en niet wanneer belanghebbenden met behulp van vrienden en bekenden bij zichzelf verwachtingen wekken. Het besluit van het kabinet-Van Agt betekende dat, na het pardon van 1966, na de regularisaties van Marokkanen en Joegoslaven bij de wervingsverdragen en na de beide regularisaties in 1975, nu voor de zesde keer een groep illegalen in strijd met de wettelijke bepalingen een verblijfsvergunning had gekregen.

De regularisatie door het kabinet-Van Agt was echter een der meest verstrekkende. Nu een precedent was geschapen voor het willekeurig toelaten van illegalen, vroegen advocaten op grond van het gelijkheidsbeginsel ook voor andere illegalen verblijfsvergunningen aan. Dat leidde tot herzieningsverzoeken en beroepsprocedures bij de Raad van State.132 Nadat in de jaren zestig de werkgeversbonden ten behoeve van hun leden illegalen hadden willen

regulariseren, nadat de cpn die fakkel had overgenomen en nadat de media zich achter het standpunt hadden gesteld, groeide een in dubbel opzicht professionele immigratie-lobby, de immigratie-advocatuur als nieuwe tak van sociale advocatuur. Niet alleen professioneel in kundigheid maar ook professioneel in zoverre dat deze groep haar brood aan de immigratie zou verdienen.

De zes regularisaties waren even zovele signalen aan vreemdelingen dat de belangen van vreemdelingen in Nederland zwaarder wogen dan handhaving van het recht. Marketingtechnisch was dit internationale kwaliteitspropaganda om illegaal naar Nederland te komen.

Hoewel de werving in 1975 was beëindigd, was het aantal gastarbeiders door de regularisaties eind 1976 toch gestegen, tot 99.900. Nadien zouden geen gastarbeiders meer worden toegelaten. Wel zou het aantal buitenlandse arbeiders nog toenemen doordat ook gezinsleden verblijfs- en arbeidsvergunningen kregen.

De legalisaties waren tot stand gebracht in een periode dat de werkloosheid, speciaal onder gastarbeiders, hoog was en steeds hoger werd. Voorzover de legaal geworden vreemdelingen geen baan hadden, konden ze bij het arbeidsbureau als werkzoekend geadministreerd worden en een ww-uitkering ontvangen.

Noten

127. Tinnemans, pp. 158-161.

128. P. de Mas en M.A.F. Hafmans, De gezinshereniging van Marokkanen in Nederland, 1968-1984; Een onderzoek naar de omvang, de aard en de gebieden van herkomst en vestiging [in noten hierna aan te duiden als De Mas/Hafmans], pp. 14, 15.

129. Tinnemans, p. 161.

130. Ibidem, p. 161.

131. N.J. 1978, no 454. Afdeling Rechtspraak Raad van State, 11 oktober 1978.

132. Tinnemans, p. 162.

5 Gezinsimmigratie

De eerste oliecrisis begon met een verviervoudiging van de aardolieprijs in oktober 1973. Deze crisis was echter niet de start van de derde naoorlogse recessie. Die was, op bescheiden schaal, in 1972 al begonnen. De schoksgewijze verviervoudiging van de olieprijzen heeft de economische terugslag echter wel aanzienlijk verdiept. Dat is de reden dat deze recessie in het algemeen als de recessie van de oliecrisis wordt aangeduid. De werkloosheid in Nederland liep op van ruim 1,5 procent in 1971 naar bijna drie procent in 1972 en zou nog verder stijgen. De officiële werving van gastarbeiders bleef echter doorgaan. Het kabinet-Biesheuvel, althans minister van Sociale Zaken Boersma, gaf in 1972 nog 7.813 nieuwe ontheffingen op het arbeidsverbod voor vreemdelingen, waarvan de helft ten gunste van officieel geworven arbeiders. Aan het eind van 1972. was het aantal aanwezige gastarbeiders 85.511.

Nadat het kabinet-Den Uyl (pvda/d66/ppr/kvp/ar) in 1973 was aangetreden, met metaalwerkgever Lubbers op Economische Zaken en Boersma weer op Sociale Zaken, ging Nederland, ondanks de steeds hoger oplopende werkloosheid, als enig Europees land door met werving van buitenlandse arbeiders. In de periode 1973-1975 heeft het kabinet-Den Uyl ruim 12.000 arbeidsimmigranten actief aangeworven, vrijwel allemaal uit Turkije en Marokko. Toen de werving in 1975 werd beëindigd bevonden zich circa 94.000 legale gastarbeiders in Nederland.

Producten waarvoor bij de fabricage veel energie of aardolie werd gebruikt, stegen vanaf 1974 sterk in prijs. Energie-intensieve bedrijven raakten daardoor in de problemen. Ook de scheepsbouw, allereerst de bouw van olietankers, kreeg rake klappen. Dit werd

echter pas in bredere kring zichtbaar nadat in 1975 de orders die men nog in portefeuille had waren uitgevoerd. De prijsontwikkeling droeg ook bij aan de latere ondergang van rsv. Vele gastarbeiders werkten bij de bouw van olietankers, en in het algemeen in technisch niet geavanceerde bedrijfstakken en juist zij raakten door de problemen in deze sectoren zonder werk. De ontslagen gastarbeiders hadden meestal geen vakopleiding en hadden, in het geval van de Riffijnen, vaak geen lager onderwijs genoten. Velen van hen zouden na de recessie, toen het in Nederland economisch weer wat beter ging, geen baan meer kunnen vinden en moesten voor de rest van hun leven een beroep doen op de sociale zekerheid.

De eerste keer dat gezinshereniging aandacht van de Nederlandse regering kreeg was in de Nota buitenlandse werknemers die het kabinet-De Jong in januari 1970 aan de Tweede Kamer presenteerde. In de nota was reeds vermeld: 'Het verschijnsel van de buitenlandse werknemer in onze samenleving wordt thans als blijvend onderkend.'133

Ondanks het officiële regeringsstandpunt dat Nederland 'beslist geen immigratieland' was, waren eind 1969 naar schatting van het ministerie van Sociale Zaken 6.000 gastarbeidersgezinnen tot Nederland toegelaten.134 Op dat moment waren er 53.000 gastarbeiders in Nederland en elf procent van hen had dus zijn vrouw en enkele kinderen laten overkomen. Dit waren overwegend Spanjaarden. Gezinshereniging door Turken was pas in 1969 begonnen en Marokkanen zouden daar pas vanaf 1972 toe overgaan.

Uit de wervingslanden waren op dat moment 17.000 personen zonder arbeidsvergunning, kennelijk vrouwen en kinderen, in Nederland aanwezig.135 Het feit dat met 17.000 personen 6.000 gezinnen herenigd waren — minder dan drie personen per gezin — hoeft nog niet te betekenen dat die gezinnen gemiddeld minder dan twee kinderen hadden. Boersma wees er in maart 1974 al op dat gezinnen vaak gedeeltelijk naar Nederland kwamen en dat in de loop der jaren de achtergebleven kinderen nakwamen. De term gezinshereniging is eigenlijk onjuist, want het gaat meestal om echtelijke hereniging, al dan niet met een aantal kinderen. Boersma had zich er al over verwonderd dat naast echtgenotes soms meer-

derjarige ongehuwde dochters naar Nederland wilden komen, maar dat de jongere kinderen vaak in Marokko of Turkije achterbleven. Hij concludeerde zelfs dat gezinshereniging in sommige gevallen meer op gezinsontbinding leek.136 Gezinsimmigratie is dan ook een betere term dan gezinshereniging.

In het voorlopig verslag van de Tweede-kamercommissie, van december 1970, was ook aandacht besteed aan gezinshereniging. De Kamercommissie begon natuurlijk met de bezweringsformule 'dat ons land in het algemeen geen immigratieland kan zijn' en dat vanuit die gedachte een voorzichtig beleid ten aanzien van gezinshereniging gevoerd moest worden. Uit de volgende alinea bleek echter dat de Tweede Kamer feitelijk aanstuurde op immigratie door gezinshereniging: in het algemeen zou een beleid gericht op gezinshereniging gevoerd moeten worden zodra bleek dat de betrokken werknemer voornemens was langer dan een a twee jaar in ons land te verblijven, aldus het voorlopig verslag.137 In de daaropvolgende alinea bleken de wensen van vele Kamerleden tot bevordering van de immigratie nog duidelijker doordat zij gezinshereniging wilden toestaan na verblijf in Nederland van één jaar. Deze wens had de regering, zonder dat de Kamerleden dat gemerkt hadden, al in de loop van 1970 kort na het verschijnen van haar nota vervuld door de wachttijd voor gezinshereniging van buitenlandse werknemers op één jaar te stellen.138 Na deze maatregel nam de gezinsimmigratie sterk toe. Het aantal vrouwelijke Turkse immigranten verdubbelde in 1971 en vanaf 1972 kwamen meer gezinsleden dan gastarbeiders naar Nederland.

Tijdens de parlementaire behandeling van de vreemdelingenwet was de aandacht overwegend uitgegaan naar het tekortschietende vooroorlogse asielbeleid en de schrijnende gevallen uit het verleden. Aan gastarbeiders werd niet veel aandacht geschonken. De nieuwe wet bepaalde dat vreemdelingen die vijf jaar in Nederland hadden gewoond en van wie redelijkerwijs gewaarborgd was dat zij duurzaam over voldoende middelen van bestaan zouden kunnen beschikken, recht hadden op een vestigingsvergunning.139 De nieuwe vreemdelingenwet, die bedoeld was om echte vluchtelingen makkelijker tot Nederland toe te kunnen laten, is

bijna twintig jaar lang voornamelijk gebruikt om gastarbeiders en hun gezinsleden makkelijker naar Nederland te laten immigreren.

Sommigen zien niet alleen de komst van gastarbeiders maar ook die van gezinnen als een sociale natuurwet. Bij nadere beschouwing blijkt gezinsimmigratie in Nederland echter

beïnvloed te zijn door maatregelen, zoals het in 1969 van kracht worden van de wet arbeidsvergunningen vreemdelingen en de nieuwe vreemdelingenwet in 1967. Het ligt voor de hand dat een gastarbeider zijn vrouw of kinderen niet eerder naar Nederland laat overkomen dan nadat zijn eigen verblijf in Nederland definitief geregeld is. Uit de stijging van het aantal permanente arbeidsvergunningen krijgt men inzicht in het aantal dat zijn eerste verblijfslustrum in Nederland had vol-gemaakt, daardoor definitief eigen middelen van bestaan had en dus voor huwelijkshereniging in aanmerking kwam.

Niet alleen de eis van voldoende financiële middelen maar ook de huisvesting was essentieel bij overkomst van gezinsleden. Men moest over huisvesting voor overkomende gezinsleden beschikken. Doordat in Nederland de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor huisvesting, is gezinsimmigratie in belangrijke mate een zaak van gemeentepolitiek geweest.

Huurprijzen en toewijzing van woonruimte werden in Nederland al vanaf de Tweede Wereldoorlog door de overheid geregeld. Het rijk bepaalde met hoeveel procent de huur elk jaar mocht stijgen en de woonruimtewet van 1947 bepaalde dat het verboden was zonder schriftelijke vergunning van B&W een woning in gebruik te nemen. Tegen het eind van de jaren zestig werd de woningnood minder nijpend en werd in hoe langer hoe meer gemeenten huurli-beralisatie ingevoerd. Dat hield in dat huurder en verhuurder in onderling overleg de huurprijs konden vaststellen. Het was de bedoeling dat twee jaar na de liberalisatie in zo'n gemeente de woonruimtewet buiten werking zou worden gesteld. In 1969 geschiedde dat in grote delen van Noord- en Zuid-Nederland en het jaar daarop in de zuidelijke ijsselmeerpolders.

Toen het kabinet-Den Uyl aantrad gold de woonruimtewet alleen nog maar in Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en in

delen van Overijssel en Gelderland. Twee maanden later boden minister drs. J.P.A. Gruijters van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en zijn beide staatssecretarissen, drs. M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer, een nota over het huur- en woonruimtebeleid aan de Tweede Kamer aan. Daarin werd een nieuw huur- en subsidiebeleid aangekondigd. Concreet was al besloten dat aan de huurliberalisatie geen verdere uitbreiding zou worden gegeven en dat de woonruimtewet 1947 van kracht zou blijven in alle gemeenten waar ze op dat moment nog gold.

Eind 1974 kwam er een nieuw beleid. Voor gemeenten waar de woonruimtewet van kracht was, werd een financiële drempel vastgesteld waarboven men zonder vergunning van B&W een woning mocht huren of verhuren (vrije sector). Eigenaren van nieuw te bouwen koopwoningen waarvan de prijs onder die drempel lag, zouden in hun eigen huis mogen wonen. Door deze maatregelen kon de woonruimtewet nog meer worden gericht op extra aandacht voor bijzondere - vaak kwetsbare - groepen van personen zoals alleenstaanden, (werkende) jongeren, buitenlandse werknemers en rijksgenoten, aldus staatssecretaris Schaefer.140 Afgezien van de in omvang beperkte vrije sector bleef de bevoegdheid om woonruimte toe te wijzen in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht en in enkele delen van Gelderland en Overijssel dus bij de gemeenten liggen.

Door de komst van 60.000 rijksgenoten (etnische Surinamers met Nederlandse nationaliteit)

in de jaren 1973 tot en met 1975 was extra woonruimte nodig. Het was de bedoeling hen, net als eerder de Molukkers, gelijkmatig over Nederland te spreiden. Om dat te bereiken had de regering aan de middelgrote gemeenten gevraagd vrijwillig woonruimte aan rijksgenoten ter beschikking te stellen. Op dat verzoek was onvoldoende respons gekomen. Daarom zond staatssecretaris Van Dam begin 1975 een circulaire waarin werd meegedeeld dat het Rijk de gemeenten nog slechts financiële steun voor woning-nieuwbouw zou geven wanneer vijf procent van alle op dat moment in aanbouw zijnde woningen aan rijksgenoten zou worden verhuurd. Ook wanneer aan rijksambtenaren verhuurde woningen vrijkwamen, moesten die aan rijksgenoten ter beschikking worden gesteld.

De officieel nagestreefde spreiding van rijksgenoten over het land is niet totstandgekomen. Het dwangmiddel van Van Dam kon alleen effect hebben in gemeenten waar b&w woonruimte konden toewijzen, dus waar de woonruimtewet nog van toepassing was: Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en enkele grote gemeenten in Gelderland en Overijssel. Ook kon het dwangmiddel niet werken in gemeenten waar voornamelijk koopwoningen voor eigen gebruik of huurwoningen voor de vrije sector werden gebouwd. Dat waren veelal de kleinere gemeenten. Daardoor stond bij voorbaat vast dat de door Schaefer als zodanig aangeduide bijzondere -vaak kwetsbare - groepen van personen zoals alleenstaanden, (werkende) jongeren, buitenlandse werknemers en rijksgenoten zich voornamelijk in de grote gemeenten binnen de randstad zouden vestigen, met name in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

De meeste huurwoningen stonden ook in de grote steden; daar konden b&w dus de meeste invloed op de woonruimteverdeling uitoefenen. Landelijk gezien was de helft van alle woningen huurwoning maar in de vier grote steden was dat bijna negentig procent. Rijksgenoten en vreemdelingen werden vooral door de gemeenten zelf aan woonruimten geholpen en in mindere mate door de woningcorporaties.141

De politiek van de beide staatssecretarissen had niet alleen gevolgen voor de vestigingspolitiek van rijksgenoten maar ook voor die van Turken en Marokkanen. In 1974 woonde minder dan een kwart van de mannelijke Turkse immigranten in een van de vier grote steden, in 1989 vestigde meer dan de helft van de mannelijke Turkse immigranten zich in een van de vier grote steden. Voor Marokkanen gold eenzelfde verhaal.142

Op het moment dat Van Dam zijn eisen stelde moet hij geweten hebben dat spreiding van rijksgenoten daardoor niet tot stand zou komen. Ook zonder de door Van Dam beoogde achterstelling van Nederlandse gezinnen, moesten zij door de grotere vraag naar woonruimte langer op een woning wachten. Zij moesten dus of langer bij hun (schoon)ouders blijven inwonen, of hun blik richten op omringende gemeenten. De autochtone bevolking in de grote

steden, met name gezinnen met een of twee werkende ouders — de niet-bijzondere, niet-kwetsbare groepen -, verspreidde zich mede als gevolg van de gevoerde politiek sinds de jaren zeventig dan ook in toenemende mate over de buurgemeenten. Amsterdammers hadden

vergeleken bij Hagenaars, Rotterdammers en Utrechters nog het voordeel dat de ijsselmeerpolders vlakbij lagen. Daar was de woonruimtewet al in 1970 buiten werking gesteld.

Almere, in de zuidelijke ijsselmeerpolders, groeide als kool. Net als allochtonen voldeden autochtonen aan de wetten van de ketenmigratie. Hun migratieketens liepen van de grote steden naar de buurgemeenten. Door deze uitstroom kwam ruimte vrij voor instroom van immigranten, waardoor de uitstroom van autochtone gezinnen weer toenam. Deze vicieuze cirkel werd van overheidswege versterkt doordat de Tweede Kamer in 1979 een motie aannam waarin werd gevraagd Surinamers, die al met voorrang een woning hadden gekregen, maar wilden verhuizen naar gemeenten waar zij in de nabijheid van andere Surinamers konden wonen, een mogelijkheid tot herhuisvesting in die andere gemeenten te bieden.143 In de Nota allochtonenbeleid van 1989 zou de regering ervoor waarschuwen dat een opgelegd spreidingsbeleid gemakkelijk zou kunnen leiden tot het uiteenrafelen van sociale verbanden van de betrokken groeperingen.144

Al deze maatregelen en mechanismen droegen sinds 1974 bij aan een halvering van de 800.000 inwoners tellende autochtone bevolking van Amsterdam in vijfentwintig jaar. Rotterdam, Den Haag en Utrecht vertoonden dezelfde trend, zij het met minder extreme cijfers.

De werkgelegenheid had zich minder snel verplaatst dan de werkende bewoners zelf. De verhuizing van autochtone grotestadsbewoners had een sterke toename van het woon-werkverkeer tot gevolg. In combinatie met het stijgende aantal auto's leidde dat tot vergroting van de files, speciaal in de randstad. Deze files werden langer naarmate meer werkende autochtonen van de grote steden naar de buurgemeenten verhuisden. De in 1972 door het cpb aangekondigde congesties en hogere externe kosten werden langzaam maar zeker werkelijkheid.

De kosten van files worden in het algemeen onderschat. Men leest of hoort zo nu en dan bedragen van een tot twee miljard gulden per jaar. Die kunnen slechts juist zijn wanneer de extra reistijd als vrijetijdsbesteding wordt beschouwd. Wanneer die tijd als gedwongen gratis overwerk wordt gezien, waar ook wat voor te zeggen valt, zou men veel hoger uitkomen. Van alle mensen die naar hun werk gaan, gaat meer dan de helft met de auto, dagelijks meer dan drie miljoen man. Stel dat een miljoen van hen elke werkdag twintig minuten extra reistijd nodig heeft door de toegenomen drukte op de weg, dan bedraagt de schade bij uurkosten van vijfenzeventig gulden, vijf miljard gulden per jaar, alleen al wegens extra tijdverlies door het woon-werkverkeer.

In de jaren negentig zou de groei van deze files voor het (in de Randstad grotendeels dienstverlenende) bedrijfsleven aanleiding zijn om wonen en werken weer bij elkaar te brengen. Aangezien dat in de steden niet meer kon, bouwde men voor dat doel langs de snelwegen nieuwe kantoorparken, soms vergezeld van nieuwe, wel eens als witte schimmel aangeduide woonwijkjes. Door deze bouwpolitiek, die door de diverse overheden feitelijk wordt goedgekeurd, wordt natuurschoon vernietigd en versnipperd. Ex-fractieleider van de PvdA in de Tweede Kamer, J. Wallage, zei in januari 1999 dat de randstad was dichtgeslibd.

Hij constateerde dus dat de ontwikkelingen waartegen onder meer het kabinet-Den Uyl had gewaarschuwd, en die voor dat kabinet reden waren geweest om tegen gezinsimmigratie te zijn, inmiddels plaatsvonden. Ook Pronk, in de jaren zeventig en tachtig een van de meest uitgesproken voorstanders van immigratie, maakte zich in zijn nieuwe functie van minister van Milieuzaken, zorgen over de gevolgen van zijn eerdere strategie.

In 1976 had het kabinet-Den Uyl de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr) ingesteld met als belangrijkste taak wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op de langere termijn de samenleving zouden kunnen beïnvloeden. Op 1 maart 1978 verstrekte de wrr aan Penninx de opdracht een inventariserende studie te maken over het tot dan toe gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van Molukkers, Surina-

mers, Antillianen en de mediterrane buitenlandse werknemers. Penninx werkte snel en naar tevredenheid. Nadat hij in het kader van zijn opdracht de voorstudie Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? had uitgebracht, presenteerde de wrr op 9 mei 1979 haar zeventiende rapport, Etnische minderheden (wrr 17), aan de regering, met de voorstudie van Penninx als bijlage.

Penninx stelde in zijn voorstudie dat het overheidsbeleid nog steeds uitging van het idee dat het verblijf van immigranten in Nederland tijdelijk was. Deze stelling was in strijd met de waarheid. Sinds in 1967 de nieuwe vreemdelingenwet van kracht was geworden, vond al gezinshereniging plaats. Ook had het kabinet-De Jong door invoering van de Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen in 1969 voor arbeidsimmigranten de mogelijkheid vergroot zich definitief in Nederland te vestigen. Bovendien was het verschijnsel van de buitenlandse werknemer reeds in 1969 expliciet door de regering als blijvend onderkend.145 Ook was gezinshereniging na één jaar gastarbeid al sinds 1970 de hoeksteen van de Nederlandse immigratiepolitiek. Zelfs de Tweede Kamer had zich achter die politiek geschaard. Eind 1974 had de regering aan de gemeenten duidelijk gemaakt dat gastarbeiders bij huisvesting voorrang moesten hebben op Nederlandse gezinnen. En ondertussen waren maatregelen genomen om rijksgenoten definitief toe te laten en met voorrang van woningen te voorzien. Kortom, Penninx deed de waarheid geweld aan met zijn stelling dat het overheidsbeleid steeds gebaseerd was geweest op het idee dat het verblijf van immigranten in Nederland tijdelijk was.

De wrr constateert in haar rapport dat de problemen van de etnische minderheden groot zijn: discriminatie, grote werkloosheid, slechte huisvesting, moeilijke aanpassing van de tweede generatie, zwakkere rechtspositie enzovoort. De wrr is van oordeel dat het effect van beleidsmaatregelen niet moet worden overschat. Hoewel deze stelling letterlijk gesproken juist is, wordt er ten onrechte mee gesuggereerd dat maatregelen maar bescheiden effecten kunnen hebben.

In zijn voorstudie had Penninx weinig of geen aandacht geschonken aan de juridische maatregelen die ten aanzien van de minderheidsgroepen waren genomen. Door die maatregelen over

het hoofd te zien was het mogelijk geworden dat Penninx zijn onjuiste stelling formuleerde. Hier wreekt zich het verschijnsel dat veel sociologen weinig weten van juridische zaken (dat geldt overigens ook voor economen en accountants). Uit het rapport dat de socioloog Muus in 1996 voor de Europese Commissie heeft opgesteld over emigratie vanuit Turkije en Noord-Afrika naar Europa en ook reeds uit het rapport dat Muus (met Penninx) in 1991 aan het ministerie van Binnenlandse Zaken uitbracht, blijkt dat deze socioloog wel ziet dat juridische maatregelen, naast het verloop van de economie en de werking van de keten migratie, invloed op migratiebewegingen kunnen hebben.

Als men in het algemeen wil vaststellen of gastarbeiders in een periode van recessie naar hun land van herkomst terugkeren, is het verstandig behalve de cijfers van de laatste recessie ook die van voorgaande recessies in het onderzoek te betrekken. Dat is in het WRR-rapport Etnische minderheden niet gebeurd, niet in de voorstudie en niet in het rapport zelf.

Wie niet alleen de tekst van het WRR-rapport leest, maar ook de cijfers en tabellen analyseert, ziet dat in het recessiejaar 1967 veel buitenlandse werknemers teruggingen en dat tot en met 1971 terugkeer een vrij algemeen verschijnsel was, ondanks het feit dat Nederland voor gezinshereniging open stond. Sinds het allerprilste begin van het verschijnsel gastarbeid in 1955 gingen vele buitenlandse werknemers na het uitdienen van enkele jaarcontracten weer naar huis terug. Van de meer dan dertigduizend arbeidsimmi-granten die tot en met 1964 een arbeidsvergunning hadden ontvangen, vroeg in 1969 nog geen tien procent een permanente arbeidsvergunning aan. De overige negentig procent was kennelijk grotendeels teruggekeerd. Dat waren voornamelijk Spanjaarden en Italianen. Turken en Riffijnen keerden veel minder terug.

Niet alleen over de terugkeer van arbeidsmigranten in perioden van recessie presenteerde Penninx ongefundeerde stellingen, ook met betrekking tot de werkloosheid bij gastarbeiders sloeg hij de plank mis. Aanvankelijk leek de werkloosheid voornamelijk onder Nederlandse arbeiders op te treden. Volgens gegevens van het ministerie van Sociale Zaken, zoals aangehaald in wrr 17, zou de werkloosheid onder Nederlandse arbeiders tot en met het jaar 1974

bijna twee keer zo groot zijn als onder buitenlandse arbeiders. Ook zou de werkloosheid onder gastarbeiders pas in 1975 stijgen, van twee naar bijna acht procent.146 Dit achterblijven van werkloosheid onder buitenlanders was echter schijn. Die was het gevolg van, laten we zeggen, een onhandige cijferpresentatie van het ministerie van Sociale Zaken, gebrek aan inzicht van Penninx en een te groot vertrouwen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de capaciteiten van Penninx, die in zijn voorstudie de cijfers van Sociale Zaken blindelings had overgenomen. De lage werkloosheidspercentages voor buitenlanders zijn, zoals uit de voetnoten van het WRR-rapport afgeleid kon worden, totstandgekomen door het aantal werklozen met permanente arbeidsvergun-ning te delen door alle arbeidsvergunningen.147
De aldus berekende cijfers hebben geen betekenis. Of men moet alle werkloze gastarbeiders delen door alle gastarbeiders óf men moet alle werkloze gastarbeiders met permanente vergunning delen door alle gastarbeiders met permanente vergunning. Volgens beide

berekeningen was in 1973 de werkloosheid onder gastarbeiders met 5,5 procent al bijna twee keer zo hoog als onder Nederlandse arbeiders (zie bijlage 3). Dat is precies het omgekeerde van wat het ministerie van Sociale Zaken, Penninx en de wrr het Nederlands publiek deden geloven. Daar komt nog bij dat duizenden gastarbeiders die door niet-verlenging van hun arbeidscontract werkloos waren geraakt, ingevolge de wervingsverdragen naar huis waren gegaan. Die waren niet als werkloos meegeteld, terwijl ze wel hun baan waren kwijtgeraakt. Noch Penninx, noch de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft de 'onhandige' cijferpresentatie van de regering onderkend.

Voor iemand die weet hoe controle in de praktijk werkt, zijn deze fouten allerminst verbazingwekkend. Wanneer in een organisatie meerdere controleschakels na elkaar opereren, gaat de tweede controleschakel er in het algemeen van uit dat de eerste zijn werk goed heeft gedaan. En elke volgende controleschakel denkt hetzelfde. In organisatorische verbanden met veel controleschakels wil de eerste controleur ook nog wel eens denken dat zijn werk door meer gekwalificeerde lieden wordt gecontroleerd. Daarom doet soms ook de eerste controleur zijn werk maar half. Dat leidt tot de paradox dat

naarmate er meer controlemechanismen aanwezig zijn, er slechter gecontroleerd wordt. Dit verschijnsel komt niet alleen voor onder ambtenaren en in non-profitinstellingen maar ook in het bedrijfsleven.

Een bekend voorbeeld is de ondergang van de levensverzekeringsmaatschappij Vie d'Or halverwege de jaren negentig. Dat bedrijf kon pas ten onder gaan door het achtereenvolgend falen van drie controleschakels: raad van commissarissen, de accountant en de verzekeringskamer.

Een andere factor die tot slechte controle leidt is de aanwezigheid van een groot aantal mensen in een controleschakel. Hoe groter dat aantal, hoe minder de leden hun individuele verantwoordelijkheid voelen (het zou daarom een goede gedachte zijn het maximumaantal leden in een raad van commissarissen wettelijk tot drie te beperken), een verschijnsel dat sterker wordt naarmate zich in het gezelschap ook nog klinkende namen bevinden. Beide controledempende elementen waren bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aanwezig: de Raad had negen leden en vijf van hen waren hoogleraar.

Het feit dat de werkloosheid onder buitenlandse arbeiders in 1973 al bijna twee keer zo hoog was als onder Nederlandse, en sinds 1975 bijna drie keer zo hoog, sluit cijfermatig aan bij verhoudingen in de jaren tachtig en negentig, toen de werkloosheid onder gastarbeiders vier keer zo hoog werd als onder Nederlandse arbeiders.

Na de recessies van 1957 en van 1966-1967 was de oliecrisis de derde naoorlogse recessie, maar pas de eerste waarbij her aantal gastarbeiders niet sterk daalde. De drastisch gewijzigde juridische situatie, en het even drastisch gewijzigde bestand aan gastarbeiders (overwegend Turken en Riffijnen in plaats van Italianen en Spanjaarden), gaven daar ook wel aanleiding toe.

Doordat de nieuwe Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen het mogelijk had gemaakt na vijf

jaar een permanente arbeidsvergunning te verkrijgen, kon men volgens de criteria van de vreemdelingenwet over eigen middelen van bestaan beschikken (uit arbeid, ww, wwv of wao) en dus op basis van die vreemdelingenwet over een permanente verblijfsvergunning. In feite was men zo na

107

vijf jaar definitief tot het Nederlandse sociale systeem toegelaten. Dat was een logisch moment om gezinsleden naar Nederland over te laten komen. Deze situatie, waarbij een aantal wetten in onderling verband immigratie bevorderden, bestond tijdens de eerste en tweede recessie nog niet, maar wel tijdens de derde.

Wanneer de geschiedenis van de drie naoorlogse recessies één ding bewijst, is het dat juridische maatregelen grote invloed op migratiestromen kunnen hebben.

In zijn voorstudie had Penninx fouten gemaakt met betrekking tot terugkeer van gastarbeiders, de werkloosheid onder gastarbeiders en met betrekking tot de oorzaken van gezinshereniging en daarbij meerdere juridische zaken over het hoofd gezien, cijfers onjuist geïnterpreteerd en een onjuist overzicht van de Nederlandse immigratiepolitiek gepresenteerd. Het ergste was echter dat hij op basis van dit drijfzand de stelling presenteerde dat buitenlandse arbeiders ook in omstandigheden van hoge werkloosheid voor Nederland nodig zijn. Hij nam daarmee blindelings de tien jaar oude werkgeverspropaganda van het kabinet-De Jong over. De stelling 'Nederland heeft altijd buitenlandse arbeiders nodig' is mede door Penninx en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een taai eigen leven gaan leiden. Zo taai dat Hedy d'Ancona en Ed van Thijn op 27 februari 1999 in de Volkskrant nog steeds meenden dat immigranten nodig zijn voor het opvangen van de vergrijzing.

Maar op welke gegevens berust de stelling van Penninx dat Nederland ook bij hoge werkloosheid buitenlandse arbeiders nodig heeft? Kennelijk alleen op de omstandigheid dat de Nederlandse regering in 1972-1974 actief ruim 15.000 buitenlandse arbeiders had aangeworven. De vraag of die werving voor Nederland zinvol was, heeft Penninx niet onderzocht. Wanneer hij daartoe (door gebrek aan economische ervaring) niet in staat was had hij daar geen uitspraak over moeten doen. Dat de regering de werving uitvoerde was voor de kritiekloze Penninx kennelijk voldoende bewijs dat deze nodig en nuttig was, ook zonder macro-economische kos-ten-batenanalyse;

Met betrekking tot het recht op WW of WWV-uitkeringen schreven

108

Boersma c.s. in maart 1974 aan de Tweede Kamer dat wanneer een gastarbeider na een halfjaar geen werk had kunnen krijgen geconstateerd moest worden dat voor hem geen geschikte arbeidsplaats beschikbaar was. 'Daarmee komt het doel van zijn komst naar Nederland nl. werkaanvaarding, te vervallen. [...] In voorkomend geval zal ook de buitenlandse werknemer een uitkering uit hoofde van de Wet Werkloosheidsvoorziening kunnen genieten. Dit geldt echter met deze beperking dat ook in dit geval na een halfjaar de werknemer niet langer bemiddelbaar wordt geacht; aan zijn verblijf, dat klaarblijkelijk niet

langer aan het daaraan gestelde doel beantwoordt, kan daarna een einde worden gemaakt. Daarmee eindigt tevens het recht op de uitkering.' 148

Deze taal was duidelijk, maar onjuist. Vreemdelingen met een permanente verblijfs- en arbeidsvergunning konden, net als Nederlanders, blijvend als werkloos zijn ingeschreven met recht op een werkloosheidsuitkering, die na verloop van tijd in een bijstandsuitkering zou overgaan. Toen de nota werd geschreven, waren er al meer dan 30.000 vreemdelingen met zo'n arbeidsvergunning, die dus zonder een halfjaarslimiet in het sociale systeem terechtkwamen. Boersma gaf in zijn nota een voor Nederland te fleurig financieel beeld.

Eind 1974 waren er 30.000 Marokkanen in Nederland,149 van wie 23.000 gastarbeiders, en 54.000 Turken,150 van wie 33.600 gastarbeiders. De gezinsimmigratie uit Turkije en Marokko steeg hoe langer hoe sneller tot in 1980 een top werd bereikt toen velen van de 14.000 in 1975 gelegaliseerde illegalen hun eerste verblijfsjubi-leum vierden met gezinshereniging in Nederland. Dat betekende gezinsimmigratie vanuit Turkije en Marokko van 28.000 personen. De aantallen immigranten uit andere wervingslanden waren inmiddels verwaarloosbaar geworden.

In 1980 hadden de meeste gehuwde gastarbeiders hun echtgenote, met enkele kinderen, naar Nederland laten overkomen. De immigratie van de overige kinderen zou nog vele jaren voortduren.

De schema's volgens welke die kinderen naar Nederland kwamen, kunnen gedeeltelijk economisch verklaard worden. Wanneer een kind meerderjarig was, werd het in principe niet meer als gezinslid bij de ouders meegeteld. De regelingen hielden in dat als

een kind legaal in gezinsverband Nederland was binnengekomen, het ook na het bereiken van de meerderjarigheid mocht blijven. Om zoveel mogelijk kinderen in het goedkope land van herkomst te laten opgroeien en anderzijds zoveel mogelijk volwassen familieleden naar West-Europa te krijgen, moest men allereerst kinderen wier toegangsbewijzen dreigden te 'verjaren' naar Europa zenden. Kinderen in de leeftijd van 16-21 jaar waren de meest urgente migratiegroep. Dat de oudste kinderen als eerste naar Nederland werden meegenomen is een bewijs van gezond verstand. Bovendien, toen Boersma zijn kritische opmerking over gezinsontbinding maakte, had hij onvoldoende stilgestaan bij het feit dat in Nederland, en zeker in de grote steden, niet genoeg zeer grote woningen waren. Een gezin met acht of tien kinderen was daar eenvoudig niet te huisvesten. Doordat de Riffijnse gezinnen groter waren dan de Turkse, waren er voor de Riffijnen minder geschikte woningen. Mede hierdoor was het voor Riffijnen, meer dan voor Turken, soms een totale onmogelijkheid om het hele gezin in één keer naar Nederland over te laten overkomen. Die omstandigheid moet ertoe hebben bijgedragen dat aanzienlijk meer Riffijnen dan Turken in gebroken gezinnen zijn opgevoed.

Dat ouders niet al hun kinderen zelf opvoeden is een verschijnsel dat ook elders voorkomt. Nederlandse ambassadeurs en topmanagers bij internationaal opererende bedrijven, die veel van standplaats veranderen, voeden hun kinderen vaak niet zelf op, maar plaatsen ze bijvoorbeeld op een kostschool.

Een ander punt is of de integratie met deze gespreide hereniging gediend is. Men mag aannemen dat Marokkaanse en Turkse grootouders, die in het algemeen de opvoeding van de achtergebleven kinderen op zich hebben genomen, onverminderd traditioneel zijn en die instelling op hun kleinkinderen overbrengen. Een zwaarder wegend nadeel is dat aldus tienduizenden naar Nederland geëmigreerde kinderen in gebroken gezinnen zijn opgegroeid. In het algemeen wordt dat als een nadelige en criminaliteitsbevorderende factor beschouwd. Het is opvallend dat Nederland bij gezinshereniging nooit de eis heeft gesteld dat het hele gezin in één keer echt verenigd werd. Daardoor heeft Nederland bijgedragen aan het breken van vele duizenden Marokkaanse en Turkse gezinnen, en daar-

mee aan criminalisering van met name jonge Marokkanen. Het is opvallend dat hieraan in sociologische kringen weinig tot geen aandacht is besteed.

Het werkloosheidspercentage onder gastarbeiders was in maart 1978 tot ruim negen procent gestegen. In mei 1979 presenteerde de WRR haar 17e rapport aan de regering. In dat jaar brak de tweede oliecrisis uit met voor Nederland nog veel grotere gevolgen dan de eerste crisis. Van 1979 tot en met 1983 spoelde er een faillissements-eolf over Nederland, als gevolg waarvan ook het gezonde bedrijfsle-ven miljardenverliezen leed,151 en velen zonder werk raakten, vooral Turken en Marokkanen. De door de tweede oliecrisis veroorzaakte faillissementsgolf is voor Nederland veel schadelijker geweest dan voor de omringende landen. Ten eerste waren de Nederlandse gastarbeiders veel lager geschoold dan bijvoorbeeld de Duitse, waardoor in Nederland waarschijnlijk meer technologisch achtergebleven bedrijven langer in leven zijn gebleven. Een andere oorzaak van het te lang in leven blijven van die bedrijven was de — van het buitenland afwijkende - kredietpolitiek van het Nederlandse bankwezen. Doordat banken in Nederland alle eigendommen van een bedrijf in onderpand mogen nemen, wat in het buitenland niet is toegestaan, lopen banken minder risico en gaan ze langer door met kredietverlening. Tot ondergang gedoemde bedrijven blijven daardoor langer leven en laten, wanneer ze bij een nieuwe tegenslag zoals de tweede oliecrisis uiteindelijk dan toch ten onder gaan, meer onbetaald gebleven schulden achter, terwijl de bank de onderpanden ten eigen bate mag verkopen. Uit het boek Failliet op krediet waarin dit proces is beschreven,152 blijkt dat het bedrijfsleven in de periode 1979-1983 op deze wijze meer dan achttien miljard gulden verlies heeft moeten incasseren.153 Dat was in verhouding 2,5 maal zoveel als in West-Duitsland of Engeland en vijf keer zoveel als in België of Italië — van Frankrijk waren geen cijfers beschikbaar.154 Bij deze Nederlandse faillissementen waren bijna 250.000 werknemers betrokken, die grotendeels hun baan kwijtraakren.155 Daarnaast waren er nog honderdduizenden betrokken bij bedrijfsinkrimpingen.

In het algemeen deden vakbonden en werkgevers tijdens deze ernstige recessie hun best zoveel mogelijk werknemers niet te ontslaan maar medisch af te laten keuren, met andere woorden, ze in de wao onder te brengen in plaats van in de ww. Een WAO-uitkering had toen het voordeel dat deze in principe tot de pensioenleeftijd doorliep. Een ww-uitkering eindigde na enkele jaren, waarna men in de bijstand terechtkwam. Omdat WAO-gerechtigden zich in tegenstelling tot ww-gerechtigden niet voortdurend hoefden te melden, kon men met een

WAO-uitkering naar zijn land van herkomst terug indien men dat wilde. Op het eerste gezicht lijken tamelijk veel Turken en Marokkanen in de wao terecht te zijn gekomen. 'Hoewel er geen officiële cijfers bestaan van arbeidsongeschiktheid naar nationaliteit, zijn er aanwijzingen dat steeds meer oudere Turken en Marokkanen een uitkering krachtens de aaw en/of de wao krijgen. Het aantal uitkeringsgerechtigden dat in Marokko en Turkije verblijft, stijgt relatief snel,' namelijk van 2.301 in 1981 tot 3.277 in 1983, aldus Muus in een bijdrage over de arbeidsmarktpositie van de eerste generatie. 156 Dit is ruim 4 procent van deze groep gastarbeiders. En dit betrof alleen nog maar teruggekeerde WAO-ers. Er waren echter ook arbeidsongeschikten die in Nederland bleven. Begin 1981 was al 4,5 procent van de in Amsterdam wonende Turken en Marokkanen arbeidsongeschikt.157 Het percentage afgekeurden was begin 1981 dus al 8,5 procent, terwijl de faillissements-golf op dat moment nog niet halverwege was.158 Het totale percentage afgekeurden moet dan ook op meer dan twintig worden geschat. Bijna veertig procent was in de ww terechtgekomen. In de faillissementsgolf van 1979-1983 stroomden bijna 500.000 mensen de wao in, terwijl het officiële aantal werklozen met 450.000 steeg. De veelgehoorde stelling dat juist Turkse en Marokkaanse gastarbeiders relatief vaak in de wao terechtkwamen, is dus niet juist.

Ongeveer de helft van de afgekeurde Turkse en Marokkaanse gastarbeiders keerde naar hun land terug, waarbij hun eventueel reeds in Nederland aanwezige vrouw en kinderen mee teruggingen. Blijkens door GAK-Nederland bv verschafte cijfers bedroeg het aantal gerechtigden voor een wao- of een aww-uitkering in 1996 in Marokko 2.572 en in Turkije 3.686, tezamen 6.258 man, twee keer zoveel als begin 1981.

Noten

133. Nota, p. 12, linkerkolom.

134. Nota, p. 12, rechterkolom.

135. Dit blijkt uit vergelijking van tabel 4.3 met tabel 4.4 uit wrr 17.

136. Memorie van antwoord, p. 16, linkerkolom. 137. Voorlopig verslag, p. 14, rechterkolom.

137. Memorie van antwoord.

138. Vreemdelingenwet van 13 januari 1965, artikel 13 lid 3 luidt: aan een vreemdeling die gedurende een tijdvak van vijfjaren zijn hoofdverblijf in Nederland heeft gehad, kan de vergunning slechts worden geweigerd: a. indien niet redelijkerwijs is gewaarborgd dat hij duurzaam zal kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan; b. indien hij ernstig inbreuk heeft gemaakt op de openbare rust of de openbare orde, dan wel een ernstig gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

139. Woonruimtebeschikking van 12 december 1974.

140. Wasif Shadid, Nora Kornalijnslijper en Ed Maan, Huisvesting Etnische minderheden; een trend- en overzichtsstudie, Leiden 1984, p. 56.

141. Muus 1991, p. 107.

142. Motie Molleman-Langedijk-Dc Jong.

143. Kamerstuk 21472 nr. 2, zitting 1989-1990, Allochtonenbeleid [in noten hierna aangeduid als Nota Allochtonenbeleid}, p. 33.

144. Nota, p. 12, linkerkolom.

145. Deze tabel is samengesteld uit wrr 17, tabellen 4.1 (p. 93) en 4.10 (p. 98).

146. Dit is wel aangegeven, maar verzuimd is de juiste berekening te maken, hetgeen tot gevolg heeft dat de onjuiste indruk werd gewekt dat de werkloosheid onder buitenlanders aanvankelijk meeviel.

147. Memorie van antwoord, p. 10, rechterkolom.

148. Exclusief in Nederland geboren kinderen. Cijfers afkomstig van WRR 17, pp. 93-95.

149. Exclusief in Nederland geboren kinderen. Cijfers afkomstig van WRR 17, pp. 93-95.

150. Pieter Lakeman en Pauline van de Ven, Failliet op krediet, Amsterdam 1985.

151. Idem, p. 187.

152. Idem, p. 197.

153. Idem, p. 195.

154. Idem, p. 188.

155. Philip J. Muus, Ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van de eerste generatie mannen in Van Gastarbeider tot immigrant, onder redactie van Lotty van den Berg-Eldering, Alphen aan den Rijn/Brussel, pp. 112-118,

156. Ibidem.

157. Pieter Lakeman en Pauline van de Ven, Failliet op krediet; 1990, p. 185.

Dit had direct belangrijke gevolgen voor de particuliere overmakingen, vooral naar Turkije. Nadat deze door de gezinsimmigratie in 1978 naar 140 miljoen gulden was gedaald, verdrievoudigde dit bedrag in 1981 bijna tot 400 miljoen gulden. De overmakingen naar Marokko stegen eveneens, maar lang niet zo sterk. Bij de Riffijnen was de gezinsimmigratie nog in volle gang.

De uitkeringen aan gastarbeiders waren slechts voor een klein deel gefinancierd door de gastarbeiders zelf, aangezien zij gemiddeld niet meer dan tien jaar premie hadden betaald. De stelling 'Ze hebben toch ook premies betaald' is onjuist voorzover daarmee bedoeld wordt dat voor gastarbeiders voldoende premies zijn betaald om de aan hen toegekende uitkeringen te financieren. De premiebetaling had gemiddeld niet meer dan tien jaar geduurd, daarvan kon je niet meer dan enkele jaren uitkering betalen en zeker geen tientallen jaren.

De werkloosheid onder Marokkanen en Turken bedroeg in 1980 al 23 procent en steeg verder.159 In april 1983 was 33 procent van de Turken en 37 procent van de Marokkanen werkloos. Dat was meer dan drie keer zoveel als de werkloosheid onder Nederlanders: 11,9 procent.160 Daar kwam nog bij dat twintig procent van hen in de wao, dus buiten het arbeidsproces was geplaatst. WAO-gerechtigden worden niet bij de beroepsbevolking geadministreerd en tellen niet als werkloos mee. De werkende beroepsbevolking bij de Turken en Marokkanen, zoals door het cbs gemeten, was daardoor relatief klein.

Negentig procent van de werkloze Turken en Marokkanen had of helemaal geen, of alleen lager onderwijs genoten en was daardoor alleen in staat tot ongeschoold werk. Het aanbod van ongeschoold werk was definitief teruggelopen, juist in de laatste faillis-sementsgolf. Daarmee stond vast dat deze groep niet meer aan het werk zou komen.

Te midden van deze faillissements- en ontslaggolf gaf het ministerie van Justitie in 1982 een vreemdelingencirculaire uit die de basis was voor de uitleg van de vreemdelingenwet. Daarin was ook het

recht op gezinshereniging geformuleerd. Ieder die legaal in Nederland was mocht zijn gezinsleden laten overkomen, inclusief kinderen tot 21 jaar. In de circulaire was ook een relatief onbekend verschijnsel, de verruimde gezinshereniging, opgenomen. Volgens die regeling worden ook niet-gezinsleden tot Nederland toegelaten wanneer die moreel of financieel afhankelijk waren van het gezinshoofd en voor wie niet-toelating onevenredig hard zou zijn. In praktijk waren dit voornamelijk ouders, schoonouders en meerderjarige ongehuwde dochters.

Ook bepaalde de circulaire dat wanneer een vreemdeling problemen had ondervonden bij het vinden van woonruimte en daarom zijn kinderen later naar Nederland had uitgenodigd, meerderjarige kinderen tot 23 jaar in het kader van gezinshereniging werden toegelaten.

Wanneer een kind vijf jaar in Nederland woonachtig was en meerderjarig was geworden,

kreeg het zelf een vestigingsvergunning, ook al beschikte het niet over voldoende middelen van bestaan.161

Op 4 november 1982 trad het eerste kabinet-Lubbers aan (cda/vvd) met AMRO-bankier dr. H.O.C.R. Ruding op Financiën. Als belangrijkste taak zag dit kabinet het op orde brengen van de uit evenwicht geraakte overheidsfinanciën. Maar ook de minderheden bleven aandacht vragen. Het rapport wrr 17 leidde ertoe dat de regering in september 1983 een minderhedennota aan de Tweede Kamer presenteerde. Sindsdien gebruikt de Nederlandse regering de term minderheden voor vier etnische groepen: Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen. Deze groepen werden aangewezen als doelgroep voor overheidshulp bij het wegwerken van de achterstanden die zij óf hier óf in hun land van herkomst hadden opgelopen.

Uit de nota bleek dat het kabinet de problemen van partiële en gesplitste gezinshereniging scherp zag. De regering achtte het gewenst dat in het kader van gezinshereniging kinderen op zo jong mogelijke leeftijd naar Nederland kwamen, omdat zij zich dan zo snel mogelijk de vaardigheden en taal eigen konden maken die nodig waren voor hun toekomst in de Nederlandse samenleving. De

regering nam echter geen maatregelen om deze wens te effectueren.

Het zal weinig verbazing wekken dat de Minderhedennota 1983 bol stond van de term 'restrictief toelatingsbeleid' maar bij nadere beschouwing tal van maatregelen bleek te bevatten die op een tegengesteld beleid wezen.

Iemand die op basis van gezinshereniging binnen was gekomen en wiens huwelijk binnen drie jaar na aankomst in Nederland werd ontbonden, moest Nederland verlaten, was de regel. Sinds 1983 moest dit slechts wanneer het huwelijk binnen één jaar na aankomst in Nederland was ontbonden en het in totaal minder dan drie jaar had bestaan.

Al onder de oude vreemdelingenwet gold de regel dat vreemdelingen slechts werden toegelaten indien ze over voldoende middelen van bestaan beschikten. Nederland heeft daarmee willen voorkomen dat zij gedwongen werd vreemdelingen in het levensonderhoud te voorzien. Het criterium voldoende middelen van bestaan is niet erg concreet. Het kabinet-Lubbers heeft dat in 1983 gefixeerd op een inkomen van 1.445 gulden per maand.162 Dat was ongeveer het bedrag dat een echtpaar zonder kinderen als bijstandsuitkering ontving. De bijstandsuitkering zelf werd echter, anders dan een ww- of WAO-uitkering, niet als een eigen middel van bestaan gezien.

De regering riep nog eens in herinnering dat het beleid met betrekking tot buitenlandse werknemers gericht was op toelating van gezinsleden wanneer de vreemdeling die de toelating vroeg over voldoende middelen van bestaan beschikte. Uit de nota bleek echter dat sinds kort een versoepeld beleid werd gevoerd: gastarbeiders mochten ook wanneer zij geen middelen van bestaan hadden een partner laten overkomen. Deze versoepeling opende voor duizenden gastarbeiders die een bijstandsuitkering genoten de mogelijkheid om hun gezin naar Nederland over te laten komen. De versoepeling gold zolang het niet aan betrokkene zelf

te wijten was dat hij niet over voldoende middelen beschikte.163 Dit was een inhoudsloze voorwaarde omdat geen der ontslagen gastarbeiders het aan zichzelf te wijten had dat hij in de bijstand liep. Als redenen voor deze soepele behandeling noemde het kabinet-Lubbers het

'gunstig arbeidspatroon' van de gastarbeiders en het feit dat zij 'een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de Nederlandse economie'. Het kabinet-Lubbers toonde zich met deze argumentatie onbetrouwbaar, want noch het ene argument, noch het andere argument was waar. Gemiddeld was een gastarbeider in 1981 tien jaar in Nederland. Wanneer een werknemer binnen die termijn al geen inkomsten uit arbeid meer heeft, is er van een gunstig arbeidspatroon geen sprake. Integendeel, zo'n arbeidspatroon is zeer ongunstig. Nederlanders werken gemiddeld meer dan dertig jaar voordat aan hun arbeidspatroon een einde komt.

Het argument dat gastarbeiders een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie hadden geleverd was evenzeer onwaar. Zij hadden hoogstens enkele jaren een bijdrage aan 'de economie' geleverd. Wanneer men de kosten van hun kinderbijslag zou hebben meegerekend zou slechts een zeer kleine minderheid van de in 1983 aanwezige gastarbeiders ooit een positieve economische bijdrage aan Nederland geleverd hebben.

Aangezien in 1981 alle gastarbeiders een definitieve vestigingsvergunning hadden en zij sinds 1983 zonder over voldoende middelen van bestaan te beschikken huwelijkspartners naar Nederland mochten laten komen, hield het versoepelde beleid in dat de gastarbeiders als groep boven de vreemdelingenwet waren gesteld.

Het derde argument om gastarbeiders boven de wet te stellen was volgens de nota dat hun gezinsleden zich jarenlang hadden voorbereid op, of althans ernstig rekening hadden gehouden met, een verblijf in Nederland. 'Hierdoor is in zekere zin een band met Nederland ontstaan.' 164

Ook op gezinsvorming door kinderen van arbeidsmigranten had het kabinet-Lubbers zich bezonnen. 'Toelating voor gezinsvorming betekent toelating van vreemdelingen op een zodanige leeftijd, dat zij op tal van gebieden - arbeidsmarkt, opleiding, scholing - in een kansloze positie komen te verkeren. Met grote waarschijnlijkheid is te verwachten dat zij tot de structurele werklozen zullen gaan behoren, voor wie - ook in de toekomst - zeer weinig perspectieven zijn. [...] Extra verzwarend zal met name kunnen werken dat de aangeduide kansloze positie van hier te lande gevestigde

groepen vreemdelingen zich kan voortzetten over toekomstige generaties.'

Het laten overkomen van huwelijkskandidaten door de kinderen van gastarbeiders bleef niettemin mogelijk wanneer deze kinderen over voldoende eigen middelen beschikten. Wanneer die eis onevenredig harde gevolgen zou hebben zou de regering echter bezien of toelating op humanitaire gronden mogelijk was.

'In de periode van 1982.-1985 was het voor buitenlandse jongeren in veel gevallen moeilijk om hun huwelijkspartner naar Nederland te laten komen omdat ook aan hen de eis gesteld werd ten minste ƒ1445,- netto te moeten verdienen per maand. Deze eis is in 1985 vervallen voor houders van een vestigingsvergunning.' 165 Sinds dat moment mag een vreemdeling met een vestigingsvergunning die geen middelen van bestaan heeft, een andere vreemdeling die ook geen middelen van bestaan heeft naar Nederland laten komen. Nederlanders mogen dat niet. Een verschijnsel dat aan slechts weinigen bekend is.

Het kabinet-Lubbers bepaalde in 1985 dat kinderen van gastarbeiders zonder voldoende middelen van bestaan een partner naar Nederland mochten laten overkomen. Deze maatregel had direct effect. Ook kinderen van gastarbeiders laten sindsdien huwelijkspartners overkomen. Zeventig procent van deze kinderen huwt met iemand uit het land van herkomst, met in het algemeen bescheiden scholing. Een van de belangrijkste bepalende factoren voor her maatschappelijk succes van kinderen wordt gevormd door het ontwikkelingspeil van de ouders, ook wanneer er een perfect onderwijssysteem is. Desondanks blijft het mogelijk dat in individuele gevallen kinderen van twee analfabete ouders maatschappelijk succesvol zijn. Niet alleen de gastarbeiders zelf behoren in Nederland tot de maatschappelijke onderlaag, maar ook hun kinderen-gezinsvormers. Ook de kinderen van hun kinderen zullen overwegend tot die laag gaan behoren. Dit inzicht blijkt uit de diverse WRR-rapporten en regeringsnota's, aanvankelijk als een dreigend gevaar geformuleerd maar allengs meer als een voldongen feit. 'In de huidige situatie overheerst voor velen behorend tot het allochtone deel van de bevolking een perspectief van kansloosheid,' heet dat in Haags jargon.166

In Duitsland geldt al vele jaren de regel dat de huwelijkspartner pas wordt toegelaten wanneer het huwelijk een jaar heeft standgehou-den. In Nederland wordt men toegelaten wanneer men ongehuwd is maar kenbaar maakt in Nederland te willen trouwen. Te zeggen dat deze regeling niet honderd procent waterdicht is, zou een understatement zijn. Een geuit voornemen tot een huwelijk is niet hetzelfde als een werkelijk voornemen tot een huwelijk. En een werkelijk voorgenomen huwelijk is niet hetzelfde als een werkelijk gesloten huwelijk. Het aantal huwelijken dat Marokkanen en Turken in Nederland sluiten is aanzienlijk kleiner dan het aantal Marokkanen en Turken dat naar Nederland komt om te huwen.167

'Een huwelijk is niet noodzakelijk voor gezinsvormende migratie: men kan ook verklaren ongehuwd te gaan samenwonen [...] Overigens kan wel worden vastgesteld dat de stijging van het aantal huwende, in ons land wonende Turken en Marokkanen - ongeacht de plaats waar zij het huwelijk sloten - duidelijk achterblijft bij de stijging van de immigratie van alleenkomende ongehuwde mannen met de Turkse of Marokkaanse nationaliteit. [...] In de periode 1983-1989 immigreerden in totaal 4,7 duizend meerderjarigen alleenkomende ongehuwde Turkse mannen en 4,0 duizend Marokkaanse, terwijl in dit tijdvak slechts 2,0 duizend huwelijken tussen in ons land wonende Turkse mannen en vrouwen en 1,4 duizend tussen Marokkaanse mannen en vrouwen werden geregistreerd. Gemiddeld bedroegen in deze periode jaarlijks het aantal huwelijkssluitingen zo'n 40% van de ongehuwde alleenkomende meerderjarige immigranten, bij de Turken iets meer en bij de Marokkanen iets minder.'168

Onder gezinsvorming wordt door Nederland niet alleen verstaan het huwen maar ook het gaan samenwonen. De uiterste consequentie van het hierboven weergegeven systeem is dat het

uiten van een voornemen tot ongehuwd samenwonen door Nederland met toelating gehonoreerd wordt.

Het aantal toegelaten Marokkanen en Turken bedroeg in de periode 1983-1997 94.000 respectievelijk 119.000, tezamen 213.000. Dat is b'ijna drie keer zoveel als het aantal Marokkaanse en Turkse gastarbeiders dat naar Nederland is gekomen. Onder de 213.000 waren vele duizenden ongehuwde mannen en vrouwen.

118

In 1991 rapporteerden Muus en Penninx aan het ministerie van Binnenlandse Zaken over emigratie van Turken en Marokkanen naar Nederland. 169 Uit dit rapport komt een logisch en duidelijk beeld naar voren van de gezinsimmigratie, zowel naar Duitsland als naar Nederland.

Uit het rapport blijkt dat zowel in Duitsland als in Nederland het overgrote deel van de Turkse huwelijkskandidaten trouwt met iemand uit de eigen streek van herkomst, vaak zelfs met een familielid. De meeste huwelijken worden nog door de ouders gearrangeerd. Slechts in een minderheid van de gevallen wordt een dochter uitgehuwelijkt aan iemand uit een andere streek. Wanneer dat gebeurt wordt het huwelijk door beide partijen ook gezien als een toegangsbewijs van de Turkse huwelijkspartner voor het Europese land. Dat toegangsbewijs wordt niet gratis gegeven. Betaling van dat soort entreebewijzen geschiedt in de vorm van een aan de West-Europese ouders te overhandigen bruidsschat. In Duitsland gold de regel dat de partner naar Duitsland mocht komen wanneer het huwelijk een jaar had geduurd. Voor huwelijken met in Duitsland wonende Turkse meisjes werden bedragen tot 40.000 mark genoemd. Nadat de Duitse regering in het begin van de jaren tachtig besloot de wachttijden voor vereniging met de huwelijkspartner te verlengen, verloren dat soort huwelijken veel van hun glans en daalde het prijsniveau van de bruidsschatten aanzienlijk.170

In Nederland geldt geen wachttijd voor gezinsimmigratie. De extra aantrekkelijkheid van een huwelijkspartner met verblijfsvergunning geldt in Nederland nog onverkort. Logisch dat er nog steeds veel vraag zou zijn naar huwbare Turkse meisjes die in Nederland wonen. Migrantenfamilies geven echter de voorkeur aan huwelijken met verwanten. 'Migranten die hun dochter aan niet-verwanten uithuwelijken vragen in de regel een extra hoge bruidsprijs en/of een exrra groot bedrag (te voldoen in de vorm van sieraden) voor hun dochter.' 171 Schattingen over het aantal in Nederland verblijvende Turken dat aan een streekgenoot of streekge-note wordt uitgehuwelijkt lopen uiteen van 70 tot 85 procent. 'Een huwelijk met een streekgeno(o)t(e) die al in Europa verblijft, is (nog) niet erg populair en huwelijken met niet-streekgenoten komen in veel plaatsen in Nederland zo weinig voor, dat er in de

119

Turkse gemeenschap over gepraat wordt, als het zich weer eens voordoet. Jongeren uit het land van herkomst worden door veel schoonouders in spe gezien als betrouwbaarder en vooral ook kneedbaarder. Verder speelt vooral bij het "aantrekken" van schoonzoons vaak een economisch motief een rol. Men kan de eigen economische en sociale positie versterken door een streekge-noot (in een niet onaanzienlijk aantal gevallen een familielid: neef-nichthuwelijken komen frequent voor) via een huwelijk met een hier verblijvende dochter de

kans te bieden op een legaal verblijf in Europa. Voor veel jongemannen is dit een aanlokkelijk perspectief ondanks het feit dat een huwelijk met een meisje dat beter Nederlands spreekt en de weg in Nederland kent én eventuele inwoning bij schoonouders voor veel Turkse jongens zo zijn praktische en psychologische problemen oplevert.'172

Hoewel de totale werkloosheid in Nederland sinds 1984 daalde, nam de werkloosheid onder Turken en Marokkanen verder toe, van 35 naar 40 procent. Het kabinet-Lubbers noemde in zijn allochtonennota in 1989 drie oorzaken:

Ten eerste zouden in de periode 1984-1989 relatief veel allochtonen de leeftijd van vijftien jaar bereikt hebben en daardoor voor het eerst als beroepsbevolking zijn meegeteld. Ook zou het migratiesaldo van allochtonen in de beroepsgeschikte leeftijd van aanzienlijke betekenis zijn geweest. Het kabinet-Lubbers duidt dit als een demografische oorzaak aan. Maar daarmee stelt het de zaken onjuist voor. Het immigratiesaldo was geen demografische, maar een beleidsmatige oorzaak van de oplopende werkloosheid.

Als tweede oorzaak werd een overtuigender argument aangedragen: gebrek aan kwalificaties, met name onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende beroepsvaardigheden. Aangezien het volgen van een beroepsopleiding vrijwel onmogelijk is als men de Nederlandse taal onvoldoende beheerst, is ook deze oorzaak terug te brengen tot een gebrek aan taalvaardigheid. Ook dat is een gevolg van het Nederlandse overheidsbeleid, met name met betrekking tot het toestaan van gesplitste en partiële gezinshereniging.

Als derde oorzaak werd de beperkte toegankelijkheid van ondernemingen voor personen uit minderheidsgroepen aangegeven.

Verwezen werd naar de wijze van personeelswerving, waardoor men minderheidsgroepen onvoldoende wist te bereiken.

Naar het schijnt treedt in Nederland om de tien jaar een bezin-ningsronde voor de gevolgen van de immigratiepolitiek op. Op 9 mei 1989 presenteerde de wrr een nieuw rapport, haar zesendertigste in totaal, met de titel Allochtonenbeleid. In de immigratie-industrie slijten correcte termen snel; na gastarbeiders en rijksgenoten was eind jaren zeventig etnische minderheden de juiste term geworden, afgewisseld met de populaire woordspeling medelander. Tien jaar later was de term allochtoon aan de beurt. De wrr had in haar rapport Allochtonenbeleid expliciet voorgesteld voortaan niet meer over minderhedenbeleid maar over allochtonenbeleid te spreken. In wrr 36 constateerde de Raad dat het aantal personen waarop het minderhedenbeleid was gericht sinds 1979 was toegenomen van 473.000 naar 753.000. Hierbij had de wrr Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen op het oog. De werkloosheid onder deze minderheden was gestegen van 23 procent in 1980 tot ruim 40 procent in 1988. De wrr constateerde een voortgaande maatschappelijke marginalisering maar verwachtte dat immigratie een blijvend fenomeen was, ook bij een restrictief toelatingsbeleid.

Het in 1989 uitgebrachte WRR-rapport Allochtonenbeleid heeft als leidraad dat de integratie bevorderd moet worden door arbeidsparticipatie. Daarvoor moeten immigranten en hun kinderen meer onderwijs en scholing krijgen, waarbij allereerst de Nederlandse taal

onderwezen zou moeten worden. De Wetenschappelijke Raad toonde zich een voorstander van het snel verlenen van Nederlandse nationaliteit aan Turken en Marokkanen. De Raad had voorgesteld af te zien van de eis dat men zijn oorspronkelijke nationaliteit moest opgeven.'173 Nederland had het Verdrag van Straatsburg ter voorkoming van dubbele nationaliteit weliswaar ondertekend, maar er was volgens de Wetenschappelijke Raad onder voorzitterschap van prof. dr. W. Albeda geen bezwaar tegen een dubbele nationaliteit want Nederland zou zijn positie tegenover dat verdrag 'kunnen heroverwegen'. Iedere koopman of adviseur weet dat gratis goederen of adviezen niet half zo welkom zijn als zaken die 'hard to get' zijn. Een extra paspoort is natuurlijk nooit weg maar de

gedachte dat de ontvanger daarom beter in Nederland integreert lijkt een wensdroom. Dat zou eerder het geval zijn bij het prijsgeven van de oude nationaliteit ten gunste van de Nederlandse, net zoals Nederlanders hun nationaliteit moeten prijsgeven wanneer zij Amerikaan of Canadees worden. Het kabinet-Lubbers bleek het in zijn regeringsnota naar aanleiding van het WRR-advies op dit punt dan ook niet met de Raad eens te zijn. Het kabinet bleef aandacht vragen voor de internationale verplichtingen van Nederland die het verlenen van een tweede nationaliteit ongewenst maakten. Men zou dus mogen verwachten dat het kabinet ook dit voorstel niet zou overnemen.

Het derde kabinet-Lubbers (cda/vvd) dat op 7 november 1989 was aangetreden, bracht na het WRR-rapport Allochtonenbeleid ten nota met dezelfde naam aan de Tweede Kamer uit. Daarin werd meegedeeld dat het kabinet aan de term minderhedenbeleid zou blijven vasthouden, mede omdat die term aansloot bij internationaal geaccepteerde rechtsbeginselen met betrekking tot het respecteren van minderheden.

Over de vraag of een regering moest regeren dan wel de zaken op zijn beloop moest laten, gaf de volgende passage in de regeringsnota duidelijkheid: 'Het kabinet beschikt niet over aanwijzingen die de verwachting wettigen dat het migratie-overschot op korte termijn belangrijk zal dalen. Integendeel, ook het kabinet verwacht dat de immigratie naar West-Europa, en dus ook naar Nederland, voorlopig zal voortduren.' Het antwoord was dus: het kabinet ziet wel wat ervan komt, en zit daarmee op dezelfde lijn als de Wetenschappelijke Raad.

In de regeringsnota werd vermeld dat slechts op drie gronden verblijf in Nederland zou worden toegestaan: internationale verplichtingen, humanitaire redenen en wezenlijk Nederlands belang. Het toelaten van iemand die zegt met een in Nederland wonende Turkse of Marokkaanse te willen trouwen en dat vervolgens niet doet, is noch een internationale verplichting, noch een wezenlijk Nederlands belang. Wanneer het een humanitaire verplichting zou zijn, heeft Nederland de humanitaire verplichting om alle zes miljard aardbewoners toe te laten.

Het kabinet bleek overigens van mening dat de komst van vele illegalen een grote druk op de collectieve voorzieningen in Nederland zette. Het kondigde aan een onderzoek te zullen starten naar het gebruik van uitkeringen door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dat onderzoek zou uiteindelijk op 1 juli 1998 leiden tot het van kracht worden van de zogenaamde koppelingswet, waarbij sociale uitkeringen aan illegalen onmogelijk werden gemaakt.

In de regeringsnota die 37 pagina's telt, werd één pagina aan financiën besteed, uitsluitend met betrekking tot het onderwijs. Voor extra peuteropvang, basis- en voortgezet onderwijs trok het kabinet in vier jaar 350 miljoen gulden uit. Wanneer het aantal allochtone leerlingen op 200.000 geschat kan worden, komt dat overeen met extra onderwijskosten van 1.750 gulden per leerling, boven op de normale, ten behoeve van alle leerlingen gemaakte onderwijskosten.

Hoofddoelstelling van het kabinetsbeleid was blijkens de regeringsnota het percentage werklozen onder etnische minderheden terug te brengen tot hetzelfde percentage als onder de autochtonen. Tweede doelstelling was de etnische minderheden evenredig over de functieniveaus te spreiden. Het kabinet zag in dat deze laatste doelstelling ambitieus was en trok daar meerdere generaties voor uit, maar zag niet in dat de immigratiepolitiek met betrekking tor gezinshereniging het bereiken van beide doelstellingen tot een illusie maakte.

Om de hoofddoelstelling te bereiken werd in 1990 binnen de Stichting van de Arbeid door de sociale partners een akkoord gesloten over de uitbreiding van de werkgelegenheid voor etnische minderheden bij ondernemingen met meer dan tien werknemers.174 Dit akkoord hield in dat in 1995 het percentage allochtonen met een baan even hoog zou zijn als het percentage autochtonen met een baan. Dat kon bereikt worden, had men berekend, wanneer bedrijven en instellingen 60.000 allochtonen in dienst zouden nemen. In 1991 al liet het ministerie van Sociale Zaken onderzoeken wat de resultaten van het akkoord waren. Daarvoor werd bij 1.486 bedrijven en instellingen met meer dan 10 werknemers die redelijk representatief voor de populatie van ondernemingen in

Nederland zouden zijn,175 nagegaan hoeveel allochtone werknemers op de loonlijst stonden. De stijging van het aantal allochtone werknemers in de onderzochte bedrijven werd op 6 procent in tien maanden geschat. De allochtone bevolking als geheel was in dezelfde periode met 5,8 procent toegenomen, zodat van de achterstand niets was ingelopen. Die conclusie werd echter niet getrokken.

Wie de tekstuele toelichting over de representativiteit van het onderzoek terzijde legt en de harde cijfers beschouwt, zou kunnen ontdekken dat de steekproef allerminst representatief was. De groep industriebedrijven (waar veel allochtonen werken) was twintig procent oververtegenwoordigd. De groep bedrijven met meer dan 100 werknemers (waar ook relatief veel allochtonen werken) was twee keer zo groot als hij zou moeten zijn,176 en het aantal onderzochte bedrijven met meer dan 500 werknemers zelfs vier keer zo groot.177 Het onderzoek heeft dus plaatsgevonden bij bedrijven die een veel hoger percentage allochtonen in dienst hadden dan het landelijk gemiddelde. Het onderzoek is dus onjuist uitgevoerd. De conclusie van het onderzoek was dat 3 procent van de Nederlandse werknemers allochtoon

was. Dit was een zware overschatting. Het werkelijke percentage was zelfs lager dan de 2,3 procent van bijna twintig jaar eerder!

In oktober 1992 voerde het ministerie van Sociale Zaken een ver-volgmeting uit.178 Bij die meting zijn dezelfde fouten gemaakt: tweemaal zoveel bedrijven met meer dan 100 werknemers zijn onderzocht als statistisch toelaatbaar was..179 Ook dit onderzoek laat dus sterk vertekende uitkomsten zien. De regeringsonderzoekers meldden niettemin opgewekt dat, hoewel slechts 18 procent van de onderzochte bedrijven en instellingen 100 of meer werknemers in dienst had, 77 procent van het personeelsbestand in die organisaties werkzaam was. Eigenlijk zeiden ze: hoewel we een foute steekproef hebben onderzocht, wegen de gevolgen van onze fout gelukkig extra zwaar.

Alleen reeds door de fout dat ook bij deze tweede meting drie keer zoveel bedrijven in de grootste categorie (meer dan 500) waren onderzocht dan juist zou zijn geweest, is het percentage allochtone werknemers in Nederland met een factor 1,3 overschat. Door alle fouten bij elkaar is het aantal allochtone werknemers in

Nederlandse bedrijven en instellingen zelfs met een factor 1,5 overschat.

Zoals eerder gebleken was, kwamen niet alle kinderen van immigranten direct naar Nederland. Zo betaalde de Sociale Verzekeringsbank, de svb, in 1990 nog kinderbijslag voor 20.700 in Turkije wonende en voor 33.700 in Marokko wonende kinderen.180 Dat waren wel kinderen uit grote gezinnen. Deze bijslag voor de Turkse kinderen (57 miljoen gulden) kwam ten goede aan 2.200 gerechtigden, hetgeen gemiddeld 9,4 kind en 25.900 gulden per moeder betekende. De bijslag voor de Marokkaanse kinderen (96 miljoen) kwam aan 2.500 gerechtigden ten goede, hetgeen een gemiddelde van 13,5 kind en 38.400 gulden per moeder betekende. In 1997 waren de aantallen kinderen met veertig procent gedaald. Vermoedelijk zullen ze omstreeks 2004 tot vrijwel nihil gedaald zijn omdat de kinderen dan meerderjarig zijn geworden, hetzij in Nederland, hetzij in het wervingsland.

De verschijnselen gastarbeid en gezinsimmigratie hebben natuurlijk invloed op de hoeveelheid geld die door particulieren naar Turkije en Marokko wordt overgemaakt, en daarmee ook op de betalingsbalansen met Marokko en Turkije.

Laten we eerst de overmakingen naar Turkije bekijken. In 1968 werd 47 miljoen gulden naar Turkije overgemaakt, dat was gemiddeld 3.600 gulden per gastarbeider. Door de verhoging van de lonen en de kinderbijslag steeg het gemiddeld overgemaakte bedrag regelmatig, tot 5.400 gulden per gastarbeider in 1972.

In 1975 steeg het bedrag aan overmakingen. Dat werd veroorzaakt door de regularisatie waardoor het aantal Turkse gastarbeiders in dat jaar met twaalf procent steeg. Het aantal eerste-genera-tiegastarbeiders bleef na 1975 constant. In de jaren 1975 tot en met 1978 immigreerden echter zoveel Turkse vrouwen en kinderen naar Nederland dat de hoeveelheid naar Turkije overgemaakt geld in 1978 van 240 miljoen naar 140 miljoen was gedaald.181 Door de gezinsimmigratie was de hoeveelheid deviezen voor Turkije met 100 miljoen gulden per jaar verminderd.

Door de terugkeer van arbeidsongeschikten met hun vrouwen

125

en kinderen in 1981 steeg het totaal der overmakingen toen tot 400 miljoen. Wegens de voortgaande gezinshereniging liep dat bedrag daarna weer terug, tot een niveau van rond de 270 miljoen gulden per jaar, een niveau dat tot het begin van de jaren negentig werd gehandhaafd. Daarna steeg het bedrag aan overmakingen geleidelijk tot 350 miljoen, maar het aandeel wao-uitkeringen {78 miljoen182) en kinderbijslag (60 miljoen183) daarin daalde sterk. Die overmakingen hadden een andere achtergrond.

Voor niet-herenigde Turkse gastarbeiders was het gemiddeld overgemaakte bedrag inclusief kinderbijslag in 1981 naar schatting 30.000 gulden.

In de periode 1972-1997 is 6,4 miljard gulden aan particuliere inkomensoverdrachten naar Turkije overgemaakt, waarvan ruim vier miljard gulden aan kinderbijslag en ruim één miljard aan wao-uitkeringen.

Het door de Nederlandse Bank verstrekte overzicht van eenzijdige particuliere inkomensoverdrachten naar Marokko toonde merkwaardige ontwikkelingen, zoals reeds bij de bespreking van het Marokkaans wervingsverdrag ter sprake kwam (hoofdstuk drie). Pas na de komst van de Riffijnen in 1969 werden er gelden van enige betekenis via de officiële kanalen overgemaakt. Van 3 miljoen gulden in 1969 en eerder steeg het bedrag naar 54 miljoen in 1971. De gemiddelde overmaking per Marokkaanse gastarbeider steeg van het absurd lage niveau van 200 gulden in 1968 naar het nog steeds irreëel lage bedrag van 2.200 gulden in 1971. Door de verplichte overmaking van kinderbijslag via het Marokkaanse bankwezen met ingang van 1974 stegen de officiële overdrachten in 1974 tot 142 miljoen gulden, dat was 3.200 gulden per gastarbeider. Wegens de regularisatie van 4.000 illegale Marokkanen steeg het aantal Marokkaanse gastarbeiders eind 1975 met 17 procent en de overmakingen in 1976 met bijna 50 procent tot 172 miljoen gulden, ofwel 6.200 gulden per man. Deze groep illegalen moet zeer kinderrijk zijn geweest. In 1979 beginnen ook afgekeurde Marokkaanse gastarbeiders, met hun vrouwen en kinderen, huiswaarts te keren. Tot 1990 schommelt het bedrag rond dit niveau om daarna gestaag te stijgen, tot 240 miljoen gulden. Net als in het geval van

126

Turkije neemt het aandeel van de WAO-uitkeringen en de kinderbijslag sindsdien echter af. In 1991 werd aan die uitkeringen 50 respectievelijk 95 miljoen gulden overgemaakt. De overgemaakte kinderbijslag daalde daarna tot 60 miljoen in 1998. De overmakingen bestonden toen grotendeels uit andere posten dan WAO-uitkerin-een en kinderbijslag. In het jaar 1997 werd per WAO-uitkeringsge-rechtigde 22.000 gulden overgemaakt en per kinderbijslaggerech-tigde 26.000, voor gemiddeld 9,4 kinderen.

In de periode 1972-1997 is 4,4 miljard gulden naar Marokko overgemaakt, voor meer dan drie

miljard aan kinderbijslag en voor driekwart miljard aan WAO-uitkeringen.

Noten

159. Nota Allochtonenbeleid.

160. Volgens Eurostat 11,4 procent inclusief Turken en Marokkanen. De werkloosheid onder Nederlanders was dus 11,9 procent.

161. Kamerstuk 16102 nr. 20, zitting 1982-1983, Minderhedenbeleid [hierna aangeduid als Nota Minderhedenbeleid] p. 146 en 147.

162. Comparative research on international migration and international migration policy; Migration from the Maghreb and Turkey to the European Union, and from Mexico, Guatemala and El Salvador to the United States, Philip J. Muus en Elsbeth W. van Dam, Utrecht juni 1996, p. 19. [Hierna aangeduid als Comparative research]

163. Idem, p. 149.

164. Ibidem.

165. Idem, p. 69.

166. WRR-rapport nr. 36, Allochtonenbeleid, p. 20.

167. J. de Beer, H. Kuijper en R. Noordam, Gezinsherenigende, gezinsvor-mende en retourmigratie van Turken en Marokkanen, Maandstaat bevolking, cbs, 1991/1,1991 's-Gravenhage p. 38-49.

168. Ibidem.

169. MUUS 1991, p. 82. 170.

170. Idem, p. 84.

171. Muus 1991, p. 84 verwijst naar een noot van A. Böcker in: Turkse migranten, zorgplicht en sociale zekerheid, september 1990, p. 29.

172. Muus 1991, p. 84.

173. WRR, rapport 36 Allochtonenbeleid, p. 31.

174. De op 14 november 1990 door de Stichting van de Arbeid vastgestelde 'Nota inzake beleid gericht op het terugdringen van de werkloosheid onder etnische minderheden' staat bekend als het Akkoord Etnische Minderheden'.

175. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Het Stichtingsakkoord over etnische minderheden in de praktijk, Den Haag januari 1992, p. 1.

176. Het rapport januari 1992 toont in tabel 2.1 op p. 5 dat 279 van de 1.426 onderzochte bedrijven meer dan 100 werknemers hadden. Dat is 19,7 procent. Binnen de gehele populatie ter grootte van 45.419 hadden er slechts 4.363 ofwel 9,6 procent meer dan 100 werknemers.

177. Tabel 2.1 toont dat 65 van de 1.426 onderzochte bedrijven meer dan 500 werknemers hadden. Dat is 4,6 procent. Binnen de gehele populatie ter grootte van 45.419 hadden er slechts 626 ofwel 1,4 procent meer dan 500 werknemers.

178. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Het Stichtingsakkoord over etnische minderheden in de praktijk; eerste ver-volgmeting, Den Haag mei 1993.

179. Althans ontoelaatbaar zonder correcties aan te brengen. Blijkens tabel 2.1 op p. 5 had 18 procent van de onderzochte bedrijven meer dan 100 werknemers tegen 9,7 procent bij de gehele populatie.

180. Bron: Sociale Verzekerings Bank.

181. Fax-brief dnb aan sobi van december 1998 toont dat het bedrag daalde van 190 miljoen gulden naar 140 miljoen. Door stijging van de bijslagtarieven zou het bedrag bij een ongewijzigd kinderaantal tot 240 miljoen gulden zijn gestegen.

182. Bron: GAK-Nederland B.V.

183. Bron: svb.

6 Kosten en baten

Een enkele keer sijpelen er wat cijfers omtrent de kosten naar de Tweede Kamer door. Eind 1994 werd bekend dat de behandelingsduur van een asielverzoek elf maanden bedroeg. De pensionkosten bedroegen per persoon per jaar ruim 26.000 gulden. De kosten van de juridische verwerking zelf waren aanzienlijk lager, namelijk 7.000 gulden. Het verwerken van 53.000 asielzoekers (het aantal in 1994 ingediende verzoeken) kostte, wanneer de asielzoekers een jaar in een opvangcentrum zouden verblijven, 1,75 miljard gulden. Wanneer zo'n aantal asielzoekers twee jaar in een centrum verblijft (de gemiddelde verblijfsduur begin 1999) zouden de verwerkingskosten 3,1 miljard gulden zijn. In december 1994 maakte minister van financiën drs. G. Zalm bekend dat er tot 1993 in totaal 110.000 asielaanvragen waren ingediend en dat de kosten van de reeds toegelaten asielzoekers 1,6 miljard gulden per jaar bedroegen. Aangezien tachtig procent van de asielzoekers in Nederland bleef, hetzij als toegelaten hetzij als technisch niet verwijderbaar, kosten deze 88.000 personen de staat jaarlijks 1,6 miljard gulden. Een toegelaten asielzoeker kostte in 1994 dus gemiddeld 18.000 gulden. Dat kwam mede doordat velen niet in hun eigen onderhoud konden voorzien.

Twee groepen die ook slechts zeer gedeeltelijk in eigen onderhoud voorzagen, aanzienlijk groter van omvang waren en al veel langer in Nederland aanwezig waren, zijn de in Nederland aanwezige Turken en Riffijnen.

In de kwart eeuw die sinds eind 1973 is verstreken, is het aantal in Nederland verblijvende Turken van 53.500 naar 280.000 gestegen. Het aantal Marokkanen steeg in deze periode van 29.600 tot 234.000, een verachtvoudiging. Sinds 1990 laat Nederland jaarlijks

gemiddeld 6.000 Marokkanen en 8.000 Turken toe. Het aantal werkende Turken en Marokkanen stijgt veel langzamer.

Vanaf 1983 werkten nog maar weinig Turkse en Marokkaanse gastarbeiders in Nederland. Veertig procent was werkloos geraakt en twintig procent arbeidsongeschikt. Nog maar veertig procent werkte. De andere zestig procent leefde van een uitkering. Van de Turkse en Marokkaanse vrouwen van de eerste generatie behoorden slechts weinigen tot de beroepsbevolking. Daardoor waren ze in het algemeen niet als werkloos ingeschreven. Van de volwassen Turken en Marokkanen in Nederland werkte minder dan dertig procent. En bovendien was er een grote kinderrijkdom. De arbeidsdeelname in procenten van de totale bevolking was in de buurt van de twintig procent.

Op een gezin dat minder dan gemiddelde belastingopbrengsten veroorzaakt en meer dan gemiddelde kosten veroorzaakt, legt de overheid financieel toe. Het klinkt koel, misschien zelfs wreed, om de helft van alle inwoners als verliesposten voor de staat aan te duiden, zeker voorzover zij hard werken en hun beste krachten geven, ten bate van hun gezin. Iemands morele of menselijke verdienste wordt echter niet bepaald door de mate waarin hij belasting betaalt. Dat geldt voor iedereen, immigrant of niet-immigrant. Men moet ook geen morele betekenis hechten aan uitkomsten van economisch onderzoek. Wel kan men, desgewenst, aan zulke uitkomsten beleidsmatige betekenis hechten.

Aangezien het leeuwendeel van de Turken en Marokkanen die wel werken, een lager dan gemiddeld inkomen heeft, zullen ook de werkende Turken en Marokkanen met hun gezinnen gemiddeld meer kosten dan zij opbrengen. Dat heeft drie oorzaken: het feit dat Nederland overbevolkt is waardoor elke laatste binnenkomer hogere externe kosten veroorzaakt dan de vorige (het Centraal Planbureau had daar in 1972 al voor gewaarschuwd), daarnaast het lage opleidingsniveau en tenslotte het hoge kindertal.

De staat financiert zestig procent van de Marokkaanse en Turkse bevolking in Nederland integraal en de andere veertig procent gedeeltelijk. Hier staan niet veel financiële baten tegenover, eigenlijk alleen de belastingopbrengsten op de extra winsten van hun le-

veranciers en natuurlijk de BTW op de gekochte consumptieartikelen.

Geconstateerd moet worden dat Nederland sinds 1983 bijna de gehele in Nederland aanwezige Turkse en Riffijnse gemeenschap onderhoudt, zonder noemenswaardige tegenprestatie. We zagen reeds dat het relatief geringe aantal arbeidsjaren (gemiddeld niet meer dan tien) als consequentie had dat de Marokkanen en Turken onvoldoende premies betaald hadden om te kunnen stellen dat men de eigen uitkeringen zelf had 'verdiend'.

Bij de berekening van de hoogte van de lasten zullen we ons in eerste instantie beperken tot de vier belangrijkste en meest zichtbare posten: de sociale uitkeringen, de kinderbijslag de gezondheidszorg (voorzover de kosten boven de betaalde premies uitgaan), en de huursubsidies (directe plus indirecte).

Het CBS houdt van geen van deze vier posten de etniciteit van de ontvangers bij. Wel houdt het CBS de etniciteit van de werkzame, de werkloze, en de niet-beroepsbevolking bij. De werkzame bevolking in procenten van de bevolking van 15-65 jaar wordt door het cbs als arbeidsparticipatie aangeduid.

De arbeidsparticipatie van Nederlanders beweegt zich sinds 1983 rond de zestig procent, van Surinamers rond de vijftig, van Antil-lianen rond de vijfenveertig, van Turken rond de drieëndertig en van Marokkanen onder de dertig procent.

Door de lage lonen van gastarbeiders zijn de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen nauwelijks of niet hoger dan de bijstandsuitkeringen. Bij de berekening van de lasten is aangenomen dat werkloze en arbeidsongeschikte mannen nettobijstand plus kinderbijslag ontvangen zoals door het cbs berekend voor een echtpaar met drie kinderen.184 Voor Marokkaanse gezinnen is dat bedrag verhoogd met de kinderbijslag volgens de tabellen van de svb behorende bij het vierde en vijfde kind. Voor Turkse gezinnen is de sociale uitkering alleen verhoogd met de kinderbijslag behorende bij het vierde kind. Zodoende worden de lasten enkele procenten te laag berekend maar wordt de berekening veel overzichtelijker.

Door de werking van het sociale verdrag met Marokko ging sinds 1974 alle kinderbijslag voor aldaar verblijvende kinderen via

de bank naar Marokko. Dat was circa 100 miljoen gulden. Dat bedrag correspondeerde met bijslag voor 107.000 kinderen. Wanneer men aanneemt dat toen reeds 2.000 Marokkaanse kinderen in Nederland waren komt men op 4,8 kind per Marokkaanse gastarbeider. Gezien de leeftijd waarop de gastarbeiders naar Nederland kwamen (19-35 jaar) waren zeker niet alle gezinnen reeds voltooid. De schatting van 5 kinderen per Marokkaans gezin is dus niet te hoog. Blijkens CBS-gegevens was het besteedbaar inkomen van een gezin met drie kinderen op het sociale minimum in 1977 17.600 gulden en 1997 28.900 gulden. Daar was de ziekenfondspremie al vanaf.

Blijkens CBS-gegevens van maart 1999 is het gebruik van medicijnen en het doorverwijzen naar specialisten onder Turken en Marokkanen hoger dan bij de bevolking als geheel. Toch is bij de berekening van de kosten van gezondheidszorg aangenomen dat iedereen in Nederland hetzelfde bedrag aan medische kosten veroorzaakt. Het totaal van alle medische kosten in Nederland is gedeeld door het aantal in Nederland aanwezige personen. Voor 1977 kwam men zodoende op 14, 6 miljard gedeeld door 13, 6 miljoen is 1.070 gulden per persoon. Voor 1997 komt men zodoende op 3. 272 gulden per persoon. De medische kosten van een gezin van zeven personen voor 1997 worden hier dus op 22.900 gulden bepaald. Omdat de ziekenfondspremie al van het sociaal minimum was afgetrokken, zijn deze medische kosten nettolasten voor de gemeenschap.

Ook op huisvesting van huurders legt de staat op twee manieren toe, met algemene huurprijsverlagende subsidies (bij de bouw van huurwoningen) en sinds 1977 ook met individuele huursubsidies. Van de 6,4 miljoen Nederlandse woningen zijn er ruim 3,1 miljoen huurwoning, waarvan er weer 2,4 miljoen in handen van woningcorporaties zijn.

In het algemeen geldt, hoe lager het inkomen en hoe groter het huurbedrag (grotere woning), hoe hoger de individuele huursubsidie is. In 1995 ontvingen 945.000 huishoudens elk gemiddeld 2.160 gulden aan individuele huursubsidie. Meer dan 90 procent van de Turken en Marokkanen is in huurwoningen gehuisvest. Gezien

hun slechte inkomenspositie en hun meer dan gemiddelde woninggrootte zullen zij ook een meer dan gemiddeld huursubsidie-bedrag hebben ontvangen. De door de overheid bij de bouw verleende huurprijsverlagende subsidies waren blijkens CBS-publica-ties in de periode 1977-1994 met 62,6 miljard gulden, 2,4 maal zo hoog als het bedrag aan individuele huursubsidies ad. 25,8 miljard gulden.

Wanneer men de totale overheidssubsidie per huishouding wil bepalen kan men de post individuele huursubsidies dus met 3,4 vermenigvuldigen.

Als rekenvoorbeeld worden hier gegeven de kosten van een gezin met vier kinderen en de kosten van een gezin met vijf kinderen, beide in 1997.

Eerst het gezin met vier kinderen. Als sociaal minimum voor een gezin van drie kinderen

ontving het gezin een netto besteedbaar inkomen van 28.900 gulden. Hierin was kinderbijslag voor drie kinderen opgenomen. Een gezin met vier kinderen ontving extra bijslag voor de eerste drie kinderen van 578 gulden. De bijslag voor het vierde kind bedroeg 2.241 gulden. De medische kosten bedroegen 19.632 gulden (6 personen x 3.271 per persoon) en de overheidsbijdrage aan huursubsidies was 7.820 gulden (3,4 maal 2.300). Dat is bij elkaar 59.171 gulden.

Een gemiddeld gezin met vijf kinderen kostte 3.272 gulden extra aan medische kosten, 463 gulden extra aan bijslag voor de eerste vier kinderen en 2.398 extra aan bijslag voor het vijfde kind. Dat kwam in totaal dus op 65.304 gulden.

In 1997 werden 35.000 Turkse en 34.000 Marokkaanse gezinnen op deze wijze gefinancierd. Dat kostte 4,3 miljard gulden. Werkende Marokkaanse en Turkse gezinnen worden minder gesubsidieerd. Die ontvangen geen sociale uitkering maar wel extra kinderbijslag, medische voorzieningen en huursubsidies. Dat kost 1,9 miljard gulden per jaar. De directe kosten bedragen dus 6,2 miljard. Sinds enkele jaren komt daar een miljard gulden per jaar voor opvang in gevangenissen bij. Dan komt men op 7,2 miljard gulden, waarbij de kosten van opsporing en vervolging niet meegerekend zijn. Wanneer de 1,6 miljard gulden voor binnengelaten asiel-

zoekers worden meegerekend (door de na 1994 binnengelaten asielzoekers tot 3,2 miljard gestegen), de jaarlijkse 2,3 miljard voor de tijdelijke opvang van nog niet afgewerkte asielaanvragen, en de kosten van immigranten uit Suriname die ook op meer dan een miljard gulden geschat kunnen worden, dan blijkt dat de kosten van Nederlandse immigratiepolitiek in totaal anno 1999 op meer dan 13,7 miljard gulden per jaar geschat kunnen worden. Dan zijn de externe kosten, de kosten van onderwijs, enzovoort niet meegerekend. Wanneer men dat wel doet komt men nog vele miljarden guldens hoger uit. Het lijkt tijd om die geheel complete berekening toch eens door het cpb uit te laten voeren.

Sinds 1974 zijn de kosten ter financiering van Turken en Marokkanen in Nederland naar schatting tot meer dan zeventig miljard gulden opgelopen. Wanneer men de rente meetelt, wat voor een totaaloverzicht van de financiële gevolgen noodzakelijk is, bedragen de kosten het dubbele.

Deze kosten zijn door anderen betaald.

Niet iedereen heeft evenveel bijgedragen, sommigen zelfs helemaal niets. Twee groepen hebben wérkelijk ingeleverd en zullen ook in de toekomst blijven bijdragen. Ten eerste de uitkeringsgerechtigden, wier uitkeringen naar aanleiding van de ontstane tekorten vooral sinds 1985 zijn verlaagd, en ten tweede de ambtenaren wier salarissen zijn gekort.

Om de door de immigratie veroorzaakte tekorten, die inclusief rente omstreeks 1982 op jaarbasis reeds tot zes miljard gulden waren gestegen, te dekken, nam het eerste kabinet Lubbers een groot aantal maatregelen. Als warming-up kwam de regering in mei 1983 met een wetsontwerp tot verlaging van de ziektewetuitkeringen, enkele dagen later gevolgd door een wetsontwerp met kortingen op kinderbijslag, lonen en sociale uitkeringen ter advisering

aan de Raad van State. Met gezwinde spoed, vijf dagen daarna, ging dat wetsontwerp naar de Tweede Kamer en reeds op 1 juli 1983 werden de verlaging van de kinderbijslag en de korting op uitkeringen een feit.

Na het zomerreces, op 11 oktober, overhandigde de regering een nota aan de Tweede Kamer waarin nieuwe kortingen werden voorgesteld op salarissen van ambtenaren en trendvolgers, en op uitke-

ringen. In de week na sinterklaas ontving de Kamer voorstellen tot verlaging van het minimumloon, de kinderbijslag en een aantal sociale zekerheidsuitkeringen en pensioenen. Het minimumloon werd inderdaad op 1 januari 1984 met 3 procent verlaagd.

Een voorstel voor extra korting op de sociale zekerheidsuitgaven en een herziening van het minimumloon gingen naar de Tweede Kamer, werden daar op 5 juni besproken en drie weken later in de Eerste Kamer. Na 22 mei gingen er in vijf weken zes nieuwe kor-tingsvoorstellen naar de Tweede Kamer.

Ook het najaar was weer druk. Op 22 november 1984 gingen er voorstellen naar de Tweede Kamer voor korting op ziektegelduit-keringen en verlaging van de uitkeringspercentages van de wao, ww, wwv.

Deze maatregelen hebben volgens Hans de Groot en Flip de Kam vanaf 1987 tot een besparing op uitkeringen van 12,4 miljard gulden per jaar geleid en tot totale besparingen van 25 miljard.185 Men kan dus stellen dat toen de helft van de immigratiekosten op uitkeringsgerechtigden is afgewenteld, drieduizend gulden per jaar per uitkeringsgerechtigde, honderden guldens per maand.

Het bedrijfsleven had aan Turken en Marokkanen gemiddeld een kleine tien jaar een goede arbeidskracht gehad. De maatschappij zou vervolgens gedurende bijna dertig jaar de lasten dragen.

Doordat de tweede generatie (in Nederland geboren kinderen) beter Nederlands spreekt en een betere opleiding heeft is de werkloosheid onder hen iets minder. Stapje voor stapje stijgt daardoor de arbeidsparticipatie van de totale Turkse en Marokkaanse gemeenschap in Nederland.

Onderwijs wordt niet alleen als een algemeen cultureel vormend verschijnsel gezien maar ook als een belangrijke pijler onder de economie. De vier grote steden hebben zodanig grote aantallen niet of slecht Nederlands sprekende kinderen dat het aanvankelijk aanwezige onderwijspeil daar niet meer gehandhaafd kan worden. Regelmatig maken de kranten melding van het wegglijden van de onderwijskwaliteit in deze steden. Ook leerkrachten voelen er sinds kort meer voor om buiten de grote steden les te geven. De autochtone bevolking probeert de eigen kinderen aan de gevolgen van dit pro-

ces te onttrekken door deze op zogenaamde witte scholen te concentreren maar dat lukt slechts gedeeltelijk. Op langere termijn leveren deze negatieve ontwikkelingen bij het onderwijs een economische schade op, die nog veel groter is dan de hier al berekende schade. Het onderwijs is uiteindelijk de pijler van de Nederlandse welvaart. Die pijler is door de immigratiepolitiek aangetast en zal verder aangetast worden.

Noten

184. CBS-tabel SM-O1 groep 3: besteedbaar inkomen van bijstands-ontvanger/AOW-er vóór standaardisaties in lopende prijzen. Bij de berekening had het cbs de ziektekostenpremies voor een gezin met drie kinderen van gemiddelde leeftijd al in mindering gebracht.

185. Hans de Groot en Flip de Kam, Jaarboek Overheidsuitgaven 1995, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Schoonhoven 1994, p. 62.

7 Asiel-immigratie

Wie enkele jaren geleden het woord asielzoeker hoorde, dacht aan politieke vluchtelingen, aan mensen die in levensgevaar verkeerden in het land waar ze vandaan kwamen. Tegenwoordig gaan de gedachten bij het horen van het woord asielzoeker eerder uit naar zogenaamde economische vluchtelingen, immigranten die zich om economische redenen in Nederland willen vestigen en zich als vluchteling voordoen omdat ze daardoor de grootste kans denken te hebben Nederland legaal binnen te komen.

Het oorspronkelijke beeld dat men van vluchtelingen en asielzoekers had, was gevormd door de ervaringen met de joodse vluchtelingen van voor de Tweede Wereldoorlog en de Oostblok-vluchtelingen van na de oorlog.

Na het neerslaan van de Hongaarse opstand door de Sovjet-Unie in 1956 ontvluchtten meer dan 300.000 Hongaren hun land.186 Via bemiddeling van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen kregen 3.000 van hen asiel in Nederland. Zij werden, in het hart van de Koude Oorlog, gastvrij ontvangen. De Nederlandse bevolking toonde respect voor de poging van de Hongaren om het communisme naar de sovjetgrenzen terug te dringen.

Onder de nieuwe in 1967 van kracht geworden vreemdelingenwet werd de volgende groep vluchtelingen vanachter het ijzeren Gordijn welkom geheten: de vluchtelingen uit Tsjecho-Slowakije in 1968. Nadat de Praagse Lente was ontloken, werd ook deze poging tot het vestigen van een democratische samenleving achter het ijzeren Gordijn militair onderdrukt. Deze vluchtelingen kregen geen asiel maar wel een verblijfsvergunning.187

In 1981 was Polen aan de beurt. De oud-opperbevelhebber en

toenmalige Poolse premier Jaruzelsky deed een staatsgreep om een, overigens gematigde, militaire dictatuur in te stellen.

In de jaren zeventig werden ook vluchtelingen uit Chili, Portugal, Uganda en Vietnam in kleine groepen door Nederland opgenomen.
De eerste decennia na de oorlog kwamen er per jaar gemiddeld enkele honderden vluchtelingen naar Nederland. Omstreeks 1985 begon het aantal asielzoekers plotseling te stijgen en vanaf 1990 komen er elk jaar tienduizenden asielzoekers naar Nederland. In de immigratie-industrie werkzame advocaten schatten het aantal echte vluchtelingen onder de asiel-immigranten echter nog steeds niet veel hoger dan enkele honderden per jaar. De meeste asielzoekers vragen overigens niet alleen wegens economische maar ook om humanitaire redenen toegang. Zij zijn geen vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag van Genève, maar ze zijn wel afkomstig uit streken waar gewelddadigheden aan de orde van de dag zijn.

Het verlenen van asiel geschiedt op basis van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 (en de aangepaste vreemdelingenwet 1965 die op 1 januari 1967 van kracht werd). Het verdrag leek op het eerste gezicht een reactie op de Tweede Wereldoorlog en de Hitler-terreur te zijn. Dat was maar ten dele waar. Ze vormde ook een reactie op de tekortschietende hulp van de democratische landen voor de oorlog aan Duitse vluchtelingen. Het Hitler-regime vermoordde joden, communisten en zigeuners naar willekeur. Velen van deze slachtoffers trachtten al voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog naar het buitenland te vluchten. Dat buitenland stond, zacht gezegd, niet te popelen om ze te ontvangen. Van de honderdduizenden Duitse joden, socialisten en communisten die na 1933 voor Hitler wilden vluchten, zijn er weliswaar velen als vluchteling in andere landen toegelaten, maar ook zijn er velen geweigerd of naar Duitsland teruggestuurd. Al tijdens de Tweede Wereldoorlog, maar zeker na afloop daarvan, bleek dat zij vermoord waren. De schaamte die na de oorlog in de westerse wereld over het gebrek aan steun werd gevoeld kan moeilijk vals genoemd worden. Juist deze gevoelens stonden aan de wieg van het in 1951

ondertekende Vluchtelingenverdrag van Genève.188 Het is in dit verband opmerkelijk dat de vs, die zich in het algemeen het meest voor vluchtelingen openstellen, het Vluchtelingenverdrag niet hebben ondertekend. Ondertekening van het verdrag is onnodig voor een land dat op menswaardige wijze aan echte vluchtelingen hulp wil verlenen.

Een asielverzoek is een aanvraag om als vluchteling volgens het verdrag van Genève te worden erkend. Het verdrag van Genève noemt de gronden waarop men als vluchteling erkend kan worden limitatief. Er zijn er vier: gefundeerde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst., lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of het aanhangen van een bepaalde politieke overtuiging.

Een uitgangspunt van het verdrag is dat vluchtelingen terugkeren als de reden voor hun vlucht niet meer bestaat: het verdrag van Genève is een vluchtelingenverdrag en geen immigratieverdrag. In overeenstemming met deze gedachte zond Duitsland in 1997 en 1998 reeds 250.000 van de 350.000 Bosnische asielzoekers terug nadat de oorlog daar geëindigd was. Het geven van blijvende vestigingsvergunningen aan vluchtelingen is niet voorgeschreven door het verdrag van Genève.

Het vluchtelingenverdrag is een verdrag tussen staten. De werking van het verdrag gaat echter verder dan het regelen van de betrekkingen tussen de staten die het verdrag ondertekenden. De verdragspartners erkennen niet alleen rechten aan eikaars onderdanen maar ook aan onderdanen van landen die het verdrag niet ondertekend hebben. Deze juridische bijzonderheid wordt aangeduid als rechtstreekse werking. De verplichtingen van een verdrag met rechtstreekse werking gelden direct na ratificatie, zelfs wanneer de verdragspartners hun nationale wetgevingen nog niet aan het verdrag hebben aangepast.

Het belangrijkste recht dat een vluchteling door het vluchtelingenverdrag kreeg was het recht op toelating tot het grondgebied van elke ondertekenende verdragspartner

wanneer hij bij het overschrijden van de grens een beroep doet op de vluchtelingenstatus. In praktijk houdt dit in dat iemand aan de grens 'asiel' roept. De asielverzoeker moet dan worden binnengelaten. Volgens het ver-

drag van Genève is het niet zo dat de asielzoeker voor of direct bij binnenkomst al het bewijs moet leveren dat zijn asielverzoek terecht is. Pas wanneer later blijkt dat hij ten onrechte een beroep op de vluchtelingenstatus heeft gedaan, mag hij worden uitgezet. Zelfs bij zeer snelle onderzoeken van de asielmotieven, bijvoorbeeld binnen vierentwintig uur, geldt deze volgorde.

Door ondertekening van het vluchtelingenverdrag hebben de verdragspartners, ook Nederland, dus afstand gedaan van het recht zelf te bepalen of men een vreemdeling feitelijk binnenlaat, van een stukje soevereiniteit dus. Het afstand doen van de primaire zeggenschap over wie men binnenlaat is een van de kernpunten van het vluchtelingenverdrag. Een staat kan ook zonder zo'n bepaling, zonder vluchtelingenverdrag dus, een royaal vluchtelingenbeleid voeren. Voor zo'n royaal vluchtelingenbeleid is het verdrag niet noodzakelijk.

Nederland behoorde tot de eerste landen die bereid waren de eigen soevereiniteit in te perken ten gunste van vluchtelingen. Wanneer men op eigen oordeel had willen vertrouwen, was deze afstand van zeggenschap niet nodig geweest. Doordat de vs de primaire zeggenschap over de binnenkomst van vreemdelingen niet uit handen hebben gegeven, zijn ze beter in staat eigen beleid te voeren en de besluitvorming over het verlenen van verblijfsvergunningen sneller af te werken.

De Nederlandse regering is al bijna tien jaar lang op de hoogte van het feit dat de asielvlag de lading niet meer dekt. De Nederlandse burger weet dat pas sinds kort.

In 1991 is door Muus en Penninx op verzoek van de Nederlandse regering een onderzoek uitgevoerd naar de immigratie van Turken en Marokkanen naar Nederland in de periode 1970-1990..189 De aanleiding voor het onderzoek was de constatering dat vanaf 1985 het aantal immigranten vanuit Marokko en Turkije naar Nederland een opmerkelijke stijging vertoonde.190

De stijging begon nadat het tweede kabinet-Lubbers de financiële eisen voor gezinsvorming door kinderen van gastarbeiders had afgeschaft. In het rapport wordt zakelijk beschreven hoe vreemdelingen in hun streven om in West-Europese landen toege-

laten te worden een afdalende reeks entree-argumenten hanteren. Het eerste argument was van oudsher het arbeidsargument. Men kwam in eerste instantie om te werken. Met het arbeidsargument kwam men na 1973 de meeste West-Europese landen niet

meer binnen en na 1975 ook Nederland niet meer. Vervolgens werden gezinshereniging en gezinsvorming als argument gebruikt. Gebruik van die argumenten is niet altijd mogelijk. De volgende optie is het asiel-argument. Pas als dat niet lukt, probeert men zonder argumenten binnen te komen: als illegaal.

Deze immigratietactiek is in augustus 1991 door Muus en Pen-ninx in alle openheid aan de Nederlandse regering gepresenteerd, in een tijd dat een gemiddelde Nederlander nog dacht dat iedereen die bij de Nederlandse grens 'asiel' riep, in doodsnood verkeerde.

Over de praktijk van de asielverlening in de periode 1983-1993 is in 1995 door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (wodc) een rapport uitgebracht,191 waaruit onder meer bleek dat een land waar oorlog of ander geweld dreigt in korte tijd veel asielzoekers oplevert. Zulke feiten zijn volgens het Vluchtelingenverdrag van Genève geen argument voor het verlenen van asiel. Wel kan elk land naar eigen inzicht onverplicht iemand uit zo'n gebied op humanitaire gronden toelaten. Het overgrote deel van de asielzoekers dat in Nederland uiteindelijk wordt toegelaten, wordt niet op grond van het vluchtelingenverdrag maar op humanitaire gronden toegelaten.

Blijkens het rapport had in de periode 1983-1993 twintig procent van de asielzoekers geldige identiteits-, reis- en grensoverschrijdingspapieren, vooral asielzoekers uit Suriname en Oost-Europa. Asielzoekers uit het Midden-Oosten kwamen veelal met valse papieren of zonder geldig visum. Afrikaanse asielzoekers kwamen vrijwel allen zonder papieren. Een derde deel van de asielzoekers bleek op advies van een reisagent of anderen de reis- en identiteitspapieren op enig moment te hebben weggegooid. Vooral asielzoekers uit Azië en Afrika waren daar actief in.192

'Iets meer dan een derde deel van de asielzoekers blijkt voor de reis een reisagent te hebben ingeschakeld. De diensten die dergelijke reisagenten verlenen, variëren van de verkoop van tickets, pas-

poorten en/of visa tot begeleiding van de asielzoeker op zijn reis. Voor deze diensten moet soms veel geld worden betaald. De prijzen die asielzoekers betalen aan een reisagent, blijken te variëren van ƒ75 tot ƒ10.150 per persoon. De gemiddelde prijs bedraagt ƒ3.532 per persoon. Verreweg de hoogste prijzen worden door asielzoekers uit Azië betaald, namelijk gemiddeld ƒ5.535 per persoon.'193

Blijkens het CRI-rapport over 1996 ontvingen mensensmokkelaars (zoals de reisagenten inmiddels waren gaan heten) gemiddeld nauwelijks 10.000 gulden per reiziger. De kosten van vliegtickets uit Azië bedragen zoals we zagen alleen al ongeveer 7.000 gulden. Dertig jaar geleden waren de vliegtarieven zo hoog dat een asielimmigrant niets aan een reisagent zou kunnen betalen. Zonder wereldwijde verlaging van de vliegtarieven zou de moderne asielimmigrant een onbestaanbaar verschijnsel zijn geweest. De omstandigheid dat vliegmaatschappijen veelal vrijgesteld zijn van het betalen van accijns op brandstof heeft ook tot de groei van deze

immigratievorm bijgedragen.

Twintig procent van de asielzoekers in de periode 1983-1993 werd in eerste instantie toegelaten. Van degenen die werden afgewezen diende drie kwart een herzieningsverzoek in. Vooral asielzoekers uit Afrika deden dit vaak. Van de herzieningsverzoeken werd vervolgens niet minder dan tachtig procent toegewezen. Daarbij moet worden beseft dat een herzieningsverzoek geen hoger beroep bij de rechter, maar een herhaling van het verzoek aan de Staat der Nederlanden is.

De meeste asielverzoeken die werden afgewezen, werden dat omdat vervolging niet aannemelijk werd geacht of omdat er geen humanitaire reden aanwezig was. Soms ook omdat het vluchtverhaal niet werd geloofd. Dit laatste kwam vooral bij Afrikaanse asielzoekers voor. Ook werden veel asielverzoeken niet gehonoreerd omdat er geen sprake was van lidmaatschap van een illegale politieke partij of van het plegen van politieke activiteiten.194

In het begin van de jaren tachtig spanden afgewezen asielzoekers in de helft van de gevallen een kort geding aan om, hangende een hoger beroep, uitzetting te voorkomen. Sinds eind jaren tachtig verleende Nederland zo vaak schorsende werking (wat inhoudt dat men in Nederland op de beslissing mag wachten) dat het aantal

korte gedingen tegen uitzetting sterk gedaald was.

Soms vroeg een afgewezen asielzoeker op andere gronden toelating, bijvoorbeeld voor studie of medische behandeling, of werd er een nieuw asielverzoek ingediend. Van deze nieuwe verzoeken werd tweederde alsnog ingewilligd.195

De schrijvers van het WODC-rapport uit 1995 komen, zoals te verwachten is bij ketenmigratie, tot de conclusie dat binnen het algemene reisdoel West-Europa, het specifieke reisdoel, de keuze van het land, mede wordt bepaald door de aanwezigheid van familieleden, vrienden of landgenoten in dat land.

Asielzoekers zijn in toenemende mate afkomstig uit landen waarheen Nederland om humanitaire redenen niet uitzet.196 Het (niet-)uitzettingsbeleid en het internationaal onverplicht toelaten op humanitaire gronden heeft kennelijk een grote aanzuigende werking. Van reisagenten mag verwacht worden dat ze op de hoogte zijn van de immigratiepolitiek van de verschillende West-Europese landen. Deze bij de reisagenten aanwezige kennis leidt tot de constatering van de WODC-onderzoekers dat klanten van reisagenten zelfs iets vaker dan anderen worden toegelaten.

Al met al blijkt het in Nederland zeer de moeite waard alle juridische mogelijkheden uit te proberen, nieuwe argumenten te bedenken en nieuwe verzoeken te doen. Ruim de helft van alle asielzoekers wordt uiteindelijk toegelaten, grotendeels op andere gronden dan die van het Vluchtelingenverdrag van Genève.

In december 1991 werd de zogenaamde gedoogdenregeling van kracht. Na de

inwerkingtreding van deze administratieve regeling werd de uitzetting van bepaalde categorieën asielzoekers tijdelijk opgeschort.197 Zo'n opschorting trekt op zichzelf natuurlijk weer asielzoekers aan.

In januari 1992 besloot Nederland dat de afhandeling van asielverzoeken in speciale onderzoeks- en opvangcentra zou worden geconcentreerd. De asielzoekers zouden daar de beslissing moeten afwachten. Die beslissingen moesten binnen dertig dagen worden genomen. Doordat het aantal asielzoekers sterk steeg, werd deze termijn niet gehaald. Ook in de daaropvolgende jaren zijn er vele maatregelen genomen die gericht waren op het voortdurend verder versnellen van de procedure.

Ook groeide het aantal verschillende verb lijfsstatussen, van zeer tijdelijke tot de bijna definitieve A-status. Dit had tot gevolg dat velen die een minder definitieve verblijfsvergunning hadden ontvangen met behulp van een door de staat betaalde jurist (naast gewone advocaten ontvangen ook speciale stichtingen geld voor het door juristen laten bijstaan van vreemdelingen) bij de rechter in beroep gingen met de bedoeling een meer definitieve status te krijgen.

In 1995 werd het begrip 'veilig derde land' in de vreemdelingenwet opgenomen. Een vreemdeling die na uit zijn eigen land te zijn vertrokken onderweg naar Nederland in zo'n veilig derde land heeft verbleven (langer dan voor de reis noodzakelijk is) kan officieel in Nederland geen asielaanvraag meer doen en moet direct worden uitgezet. Dat betekent bijvoorbeeld dat mensen die eerst in Duitsland of België verbleven in Nederland geen asiel meer kunnen vragen. Deze veilig-derde-landregeling werkt niet, zoals de voormalige IND-directeur Nawijn op 16 maart 1999 in een interview in Trouw onthult. Hij schat dat bij een goed werkende databank dertig tot veertig procent van de Nederlandse asielzoekers zou stranden omdat ze al eerder asiel hebben gevraagd.

Uit het betoog van de voormalige IND-directeur blijkt dat het opzetten van een databank met vingerafdrukken in Nederland maar moeizaam van de grond komt. Ook dat hangt samen met het Nederlandse oorlogsverleden. Tijdens de Duitse bezetting moest men in zijn persoonsbewijs zijn vingerafdrukken laten opnemen. Omdat dit systeem mede was ingevoerd om joden te kunnen deporteren, vinden velen het ongepast dit fraudebestendige systeem toe te passen om herhalingsasielaanvragen op te sporen.

Voor asielvragers die via Schiphol binnenkomen heeft het invoeren van het begrip veilig derde land het nóg aantrekkelijker gemaakt om geheim te houden uit welk land zij zijn gekomen, dus om zonder papieren uit het vliegtuig te stappen. Daarmee wordt ook de noodzaak voor de marechaussee om alle vliegtuigen bij de deur te controleren groter.

In de praktijk hadden alle versnellende maatregelen tot gevolg dat voortdurend meer mensen steeds langer in een voortdurend groter aantal opvangcentra op hun definitieve beslissing moesten

wachten. In maart 1999 wachtten vijfenvijftigduizend asielzoekers al gemiddeld twee jaar in de centra op de uitslag van hun verzoek. Wanneer men drie jaar heeft gewacht, wordt men bijna automatisch toegelaten.

Op 14 juni 1985 ondertekenden Duitsland, Frankrijk en de drie Benelux-staten het Schengenverdrag.[198] Dit was niet bedoeld om rechten aan anderen te geven maar om voorwaarden te scheppen waaronder de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap vervangen konden worden door gemeenschappelijke buitengrenzen. Het cruciale probleem was de effectieve controle op de gemeenschappelijke buitengrenzen. In artikel 28 van het tweede Schengen-verdrag van juni 1990 (een uitwerking van het eerste) bevestigden de verdragspartijen opnieuw hun verplichtingen uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag van Genève. Artikel 29 bepaalt zelfs dat de verdragspartners elk ingediend asielverzoek zullen behandelen. Die verplichting leidt er overigens niet toe dat men de asielzoeker binnenkomst of verblijf op het grondgebied moet toestaan. Iedere partij behoudt het recht om asielzoekers met inachtneming van internationale verplichtingen de toegang te weigeren of hen te verwijderen naar een niet-Schengenland.

Iemand wiens asielverzoek in een Schengenland is afgewezen, kan en mag echter in geen ander Schengenland meer als asielzoeker worden erkend, ook niet onder een andere naam. Wanneer de Nederlandse regering dat wel zou doen, zou ze haar internationale verdragsverplichtingen schenden.

Doordat het Vluchtelingenverdrag van Genève in het verdrag van Schengen is ingebed, is opzegging van het vluchtelingenverdrag zonder gelijktijdige aanpassing van het verdrag van Schengen betekenisloos. Aan de andere kant zijn de soms gehoorde pleidooien om, net als de vs, immigratie-quota op te stellen om de immigratie te beperken al helemaal zonder betekenis zolang men de verplichtingen van het vluchtelingenverdrag moet naleven. Anders zou men immers én de vrijwillige quota én de verplichte asiel-immigranten toelaten. Bij het instellen van quota hoort dus opzegging van het vluchtelingenverdrag plus wijziging van het verdrag van Schengen.

Bij het toelaten van vluchtelingen en vreemdelingen op humanitaire gronden moet er rekening mee worden gehouden dat de toegelaten persoon na enige tijd gezinsleden zal willen laten overkomen. Bij asiel-immigratie zijn de mogelijkheden van gezinshereniging in principe dezelfde als bij arbeidsmigratie.

Tot 1998 maakte het voor veel immigranten niet zo heel veel uit of ze legaal of illegaal in Nederland verbleven. Ze konden als illegaal overal wonen en sociale uitkeringen ontvangen. Illegalen hadden vrijwel alle rechten die legalen ook hadden, zij konden naleving van arbeidsovereenkomsten, van huurovereenkomsten, van koop-

overeenkomsten enzovoort afdwingen. Wel was het voor een illegaal moeilijker om een witte baan te vinden omdat een werkgever die een illegaal in dienst nam nog steeds strafbaar was. Onmogelijk was het echter niet, zoals uit het verschijnsel van de zogenaamde witte illegalen blijkt. Ook hadden illegalen geen stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Bij de voorlaatste gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam kregen 10.000 illegalen echter wel een stembiljet toegezonden. Terwijl de PvdA bij die verkiezingen in alle grote steden en ook landelijk gezien verloor, was Amsterdam de enige grote stad waar de partij vooruitging.

Vanaf de jaren zeventig kwam het voor dat illegalen die Nederland binnenkwamen zich allereerst bij het bevolkingsregister (tegenwoordig gemeentelijke basisregistratie geheten) aanmeldden. Dat was de toegang tot het sociale systeem. Wanneer men als inwoner van de gemeente was ingeschreven, was de volgende stap die naar de sociale dienst. De toewijzing van een bijstandsuitkering was niet afhankelijk van de vraag of men legaal in Nederland aanwezig was, maar van de vraag of men in de gemeente was ingeschreven. Om deze praktijk te beëindigen hadden de toenmalige Tweede Kamerleden Krajenbrink (cda) en Wiebenga (VVD) reeds op 17 november 1986 een motie ingediend met als strekking het gebruik van overheidsvoorzieningen door illegaal aanwezigen te beëindigen. Het kabinet-Lubbers had omstreeks 1991 meegedeeld de omvang van het verschijnsel te zullen onderzoeken. Uiteindelijk kwam er een wetsontwerp en in oktober 1996 debatteerde de Tweede Kamer ple-

nair over het ontwerp van deze wet, de zogenaamde koppelingswet. Daarin werd het recht op overheidsvoorzieningen, waaronder ook medische, gekoppeld aan een rechtmatig verblijf in Nederland. Dit nam echter niet weg dat elke arts bevoegd bleef op eigen kosten illegalen te behandelen. Op 1 juli 1998 werd de wet van kracht. Met de koppelingswet werd aan illegalen de toegang tot het sociale stelsel ontzegd en sedertdien krijgen ze in principe geen sociale uitkeringen meer.

Op 8 juni 1998 had een studiegroep berekend dat alleen reeds in de drie grote steden, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag 80.000 illegalen gevestigd waren. Wanneer deze illegalen zich na invoering van de koppelingswet in die grote steden in leven kunnen houden, zijn er drie mogelijkheden: óf de sociale uitkeringen gaan gewoon door (hetgeen onwaarschijnlijk lijkt), of ze hebben werk bij een werkgever die daardoor strafbaar optreedt, of ze worden door familie en vrienden onderhouden. Wanneer het laatste zich zou voordoen, hetgeen gezien de werking van de ketenmigratie heel goed mogelijk zou zijn, is het gevolg van de koppelingswet niet een directe stop van de binnenkomst van illegalen maar een langzame vermindering. Eerder gearriveerde, legaal aanwezige familieleden en vrienden, zullen hun inkomen nog wel gedurende enige tijd met later aangekomen, illegaal aanwezige familie en vrienden kunnen en willen delen. Pas wanneer men gedurende een aantal jaren een stijgend aantal familieleden of vrienden moet onderhouden gaat de last te zwaar wegen, zoals blijkens het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam in de jaren zeventig in de Rif het geval was geweest. 199 Pas op langere termijn zullen legale allochtonen hun familie en vrienden ervan weerhouden naar Nederland te komen en pas op lange termijn zal de koppelingswet het beoogde effect hebben, namelijk dat nauwelijks of geen nieuwe

illegalen naar Nederland komen.

Bij het verschijnsel van de enorme toename van het aantal asielcentra en van het aantal daar in feite opgeborgen asielzoekers moet niet uit het oog verloren worden dat niet alleen de aanloop een rol speelt maar ook de verwerkingscapaciteit van de ind. Die hangt samen met het aantal mensen dat de aanvragen onderzoekt. Nadat

in 1993 het aantal asielaanvragen tijdelijk wat terugliep, besloot het eerste kabinet-Kok de afdeling die de aanvragen onderzocht in te krimpen. Dat is hetzelfde als wanneer b&w van een gemeente de brandweer halveert omdat er de laatste twee jaar weinig branden zijn geweest. Door die bezuinigingsmaatregel zijn enkele tientallen miljoenen guldens aan ambtenarensalarissen bespaard. Toen de aanloop van asielzoekers in 1995 weer begon te stijgen werden er weer nieuwe ambtenaren aangenomen, maar die moesten wel eerst ingewerkt worden. Door de ingekrompen verwerkingscapaciteit ontstaat binnenkort het moment dat vele duizenden asielzoekers drie jaar in een centrum verblijven en dan zonder onderzoek van hun motieven automatisch een verblijfsvergunning ontvangen. Dat kost dan weer 8 miljard gulden per 10.000 asiel-echtparen. Het blijft interessant dat men die kosten accepteert om op korte termijn een besparing van enkele tientallen miljoenen guldens te behalen.

Er zijn vrijwel geen publicaties gewijd aan de economische gevolgen van immigratie. De weinige die er zijn, hebben geen betrekking op Nederland. Zo heeft de beroemde Canadese econoom John Kenneth Galbraith (die na zijn studie naar de vs emigreerde) in zijn boek 'The Nature of Mass Poverty' 200 in 1979 geconcludeerd dat het wereldwijde armoedevraagstuk nauwelijks is op te lossen met ontwikkelingshulp en dat alleen migratie een oplossing zou kunnen zijn. Hij is de enige econoom naar wie in de sociologische literatuur nog weleens verwezen wordt. Uit die verwijzingen blijkt overigens dat zijn goed leesbare boek niet serieus bestudeerd is, maar dat men zich in de belangrijkste conclusies wel kan vinden.

Galbraith beschouwt de massa-armoe in de wereld als platte-landsarmoe: drie kwart van de wereldbevolking leefde in 1977 op het platteland en tachtig procent van de extreme armoe werd daar gevonden.

Bijna vijfentwintig jaar later is niet vijfenzeventig maar zestig procent van de wereldbevolking op het platteland woonachtig. Dat is niet zonder belang, omdat niet op voorhand vaststaat dat stedelijke armoede op dezelfde wijze bestreden moet worden als plattelandsarmoe. Op de theorie zelf valt veel meer af te dingen. Gal-

braith neemt aan dat massa-armoe op het platteland niet door maatregelen ter plekke te verbeteren is. Wanneer bijvoorbeeld door verbeteringen van productiemethoden de voedselproductie stijgt, vertaalt zich dat volgens Galbraith direct in een hoger

geboortecijfer en minder sterfte, dus in een stijging van de bevolking waardoor de welvaart terugloopt tot het oorspronkelijke peil. De eenmalige welvaartsverbetering wordt automatisch weggevaagd. De massa's die in plattelandsarmoe leven, zijn gevangen in een "evenwicht van armoe" waaruit geen ontsnapping mogelijk is. Dat evenwicht wordt na verbreking altijd (normally) hersteld. Wanneer nieuwe technologie wordt toegepast, die het inkomen doet stijgen, worden krachten in werking gesteld die het vorige evenwicht herstellen en elke inkomensstijging zal zichzelf uiteindelijk opeten, aldus Galbraith.

Galbraith onderbouwt zijn theorie op bladzijde 51 met het voorbeeld van het noordwesten van India (Galbraith is enkele jaren vs-ambassadeur in India geweest), waar de aanleg van de grootste irrigatiewerken ter wereld wel tot bevolkingsgroei leidde, maar de armoe niet minder werd. Enkele bladzijden verder beweert hij het tegenovergestelde. Daar stelt hij dat het noordwesten van India 'significantly more affluent' is dan het oosten en het zuiden en hij noemt als oorzaak (naast migratiebewegingen) nota bene de aanleg van irrigatiewerken!

Op dat punt aangekomen werkt Galbraith naar zijn tweede stelling toe, de stelling dat immigranten voor de ontvangende landen economische voordelen bieden. Bij die stelling geeft hij geen argumenten en geen theorie, maar slechts drie voorbeelden: Israël, Taiwan en Duitsland kort na de Tweede Wereldoorlog. Galbraith schenkt geen aandacht aan het feit dat de immigranten naar Israël en Taiwan gemiddeld hoger geschoold waren dan de oorspronkelijke bewoners en daardoor welhaast automatisch aan de economie van die landen moesten bijdragen. Bij de voordelen voor Duitsland ontbreekt, zoals bij alle beweringen in zijn boek, elke cijfermatige onderbouwing. Maar ook al zou Duitsland door immigratie verrijkt zijn (wat heel goed mogelijk is doordat voor de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog vele handen nodig waren), dan is daarmee niet aangetoond dat immigratie in alle gevallen economisch

gunstig is voor het ontvangende land. Dat moet van geval tot geval bekeken worden.

Ook door migratie van arme boeren kan de situatie voor de achterblijvers volgens de theorie van Galbraith niet verbeteren, want wanneer geboorte en sterfte zich aanpassen aan productieverhogende technieken zullen geboorte en sterfte zich zeker ook aanpassen wanneer door emigratie meer voedsel voor de achterblijvers ter beschikking komt.

Het standpunt van Galbraith is dat emigranten alleen al door het feit dat zij geëmigreerd zijn en huis en haard hebben verlaten, getoond hebben moed, doorzettingsvermogen en ondernemingszin te hebben en daardoor een goede kans hebben in hun nieuwe omgeving te slagen en zodoende ook hun nieuwe land vooruit te helpen. Dat zal ongetwijfeld in veel gevallen gelden, maar niet automatisch in alle gevallen. Duidelijk is dat deze karakterbeschrijving geldt voor de eerste immigranten van een groep, voor de kwartiermakers, maar niet per definitie voor de latere volgers in de ketenmigratie. De simpele waarheid is dat onderzocht moet worden of immigratie voor een bepaald land goed is of niet.

Net zomin als Galbraith heeft aangetoond dat immigratie voor het ontvangende land altijd goed is, zomin mag uit het voorbeeld van Nederland afgeleid worden dat immigratie voor het ontvangende land altijd slecht is. Mogelijkerwijs kan in landen zonder overbevolking en zonder grote sociale systemen immigratie voor het ontvangende land een profijtelijke zaak zijn.

Tenslotte komt de mogelijkheid van geboortebeperking in het boek nauwelijks aan de orde, terwijl bij de hoge geboortegetallen een van de kernproblemen ligt.

Terug naar Nederland. Een argument voor immigratie dat op het eerste gezicht serieus lijkt is dat van de vergrijzing, het egoïstische argument dat immigratie in het belang van het ontvangende land zou zijn om de in de toekomst noodzakelijke (werkende) beroepsbevolking aan te vullen. In het vorige hoofdstuk bleek reeds dat dit argument niet altijd opgaat en dat Nederland door de immigratie sinds 1974 is verarmd en steeds verder verarmt. Omdat het argument toch steeds weer opduikt wil ik het ook van andere kanten belichten.

Vele West-Europese landen hebben in het laatste kwart van de twintigste eeuw zo'n laag geboorteoverschot (aantal levend geborenen min aantal overledenen) dat sommigen het angstzweet uitbreekt bij de gedachte dat er over enkele decennia te weinig werkenden zijn in verhouding tot het totaal van de bevolking. Een relatief groot aantal werkenden (wat niet hetzelfde is als een groot aantal immigranten) lijkt op het eerste gezicht inderdaad gunstig voor een bevolking en voor de overheidsfinanciën.

Toen de chemische industrie eind jaren vijftig de eeuwenoude droom van paren zonder baren realiseerde, viel het geboortecijfer in Europa drastisch terug. Hoe hoger het percentage rooms-katholieken binnen de bevolking, hoe lager in het algemeen het nieuwe geboortetal uitkwam. In half- of geheel protestantse landen, zoals Scandinavië, Nederland en Groot-Brittannië, vielen de geboortecijfers minder sterk terug. Blijkens CBS-gegevens brengt een vrouw in Frankrijk, Italië, Spanje of Duitsland gemiddeld 1,2 kind ter wereld, terwijl voor een gelijkblijvende bevolking 2,2 kind nodig is. Wanneer het huidige tempo gehandhaafd blijft (maar als de economische geschiedenis één ding heeft geleerd, dan is het wel dat geen enkel tempo gehandhaafd blijft), zal de bevolking in Europa afnemen, waarmee dan in korte tijd een tweede ideaal verwezenlijkt zou zijn, namelijk het bestrijden van de wereldoverbevolking. In Nederland krijgen vrouwen gemiddeld 1,7 kind, aanzienlijk meer dan in andere Europese landen. Nederland is binnen Europa een van de landen met de minste vergrijzing.

Het is duidelijk dat een land met een kleine bevolking politiek en militair minder in de melk te brokkelen heeft. Dat is jammer voor lokale, op macht beluste politici maar voor de meeste burgers maakt het weinig uit.

Er zijn meer voordelen aan een kleinere bevolkingsdichtheid. Terugloop van de zwaar consumerende Europese bevolking leidt tot een beperkter beslag op schaarse

natuurlijke hulpbronnen — een beperking waarop de Club van Rome in de jaren zeventig en tachtig al sterk aandrong. Bij een kleinere bevolking wordt het gebruik van aanwezige goederen en natuur als grond, bos, heide, meren en rivieren, strand en duin, woningen, andere gebouwen, enzovoort over minder personen verdeeld en stijgt dus de welvaart. Bij een

kleine bevolking blijft meer landschappelijk schoon per inwoner over en treedt minder congestie op. Dit is vooral voor Nederland, als Europa's dichtst bevolkte land, en voor zijn overbevolkte randstad van belang. Bij een stabiel of krimpend bevolkingstal vallen de kosten van de groei weg, hoeven industriële en maatschappelijke infrastructuur minder te worden uitgebreid, hoeven minder nieuwe wegen te worden aangelegd, minder kosten voor kinderopvang en voor onderwijs te worden gemaakt. Kortom, een kleine bevolking hoeft niet minder welvarend te zijn dan een grote.

Desondanks is het natuurlijk denkbaar dat de tijdelijke krimp-fase extra kosten met zich meebrengt. Zo zullen de kosten van bejaardenopvang in de krimpfase niet meekrimpen maar gelijk blijven. Een samenleving die de stap naar een kleinere bevolking of naar een kleinere werkende beroepsbevolking wil zetten, kan dat met de minste pijn doen in tijden van stijgende arbeidsproductiviteit. De arbeidsproductiviteit in de Europese Gemeenschap is de laatste dertig jaar met ruim 2 procent per jaar gestegen. Indien wordt aangenomen dat de arbeidsproductiviteit de komende dertig jaar niet met 2 procent, maar met een bescheiden 0,6 procent per jaar stijgt, mag het aantal werkenden in verhouding tot de totale bevolking 23 procent lager zijn dan in 1999 om de welvaart op hetzelfde peil te houden. Bij de voor een Europees land sterkst voorspelde Europese bevolkingsachteruitgang (voor Italië) daalt de werkende beroepsbevolking tot het jaar 2030 slechts met 22 procent.201 Ook in Italië is de stijging van de arbeidsproductiviteit dus groter dan de daling van het aantal werkenden. Dus zelfs het snelst vergrijzende land in Europa heeft geen immigranten nodig om de verworven welvaart te behouden. Als er in Europa ooit een gunstig moment is geweest om naar een kleinere bevolking over te gaan, was dat in de afgelopen decennia en is het in de komende decennia.

Het pleidooi 'immigratie tegen vergrijzing' geldt voor primitieve maatschappijvormen, waar spierkracht belangrijker is dan scholing, dus voor laag ontwikkelde landbouwgemeenschappen. Die komen in West-Europa niet meer voor.

Een hoog percentage werkende mensen is overigens niet alleen zaligmakend. Bij verlenging van de studieduur neemt, tot veler

genoegen, de scholingsgraad van de bevolking toe, maar daalt de relatieve beroepsbevolking. Wanneer nieuwe middelen tegen harten vaatziekten worden gevonden stijgt de gemiddelde leeftijd, hetgeen door velen wordt toegejuicht, maar de

relatieve beroepsbevolking daalt erdoor.

Soms vergeet men dat niet alleen de aanwezigheid van veel ouderen tot een relatief kleine beroepsbevolking leidt, maar dat de aanwezigheid van vee! kinderen hetzelfde resultaat heeft.

De tijd is voorbij dat men, zoals in de Gouden Eeuw, alleen arbeiders kan laten immigreren. Sinds de jaren zestig leiden maatschappelijke processen in de immigratielanden ertoe dat gezinnen meekomen. Het is simpelweg niet meer mogelijk om door arbeids-immigratie de relatieve beroepsbevolking blijvend te vergroten.

Onder beroepsbevolking verstaat het cbs het totaal van alle mannen en vrouwen van vijftien tot vijfenzestig jaar dat werkt of verklaart te willen werken.202 Het cbs hanteert bij zijn definitie een urenlimiet. Iemand die twee uur per week werkt, wordt niet tot de beroepsbevolking gerekend. Het cbs legt de grens bij twaalf uur; tot enkele jaren geleden hanteerde het een meer voor de hand liggende grens van twintig uur per week. De toenmalige premier Lubbers had de kiezers echter beloofd dat het aantal werklozen beneden een bepaalde grens zou dalen. Toen die belofte niet nagekomen kon worden, werd de definitie van werkloosheid veranderd zodat vanaf toen ook mensen met een baan tussen de twaalf en twintig uur per week als werkzaam werden gedefinieerd.

Het percentage gehuwde of samenlevende werkende vrouwen in Nederland is sinds de start van de Europese Economische Gemeenschap meer dan verdubbeld. In 1958 werkte nauwelijks een derde van deze vrouwen, en Nederland nam wat dit betreft een staartpositie in. In maart 1999 maakte het cbs echter bekend dat bijna drie kwart van de gehuwde of samenlevende vrouwen werkte. Nederland heeft zijn achterstand op de andere EEG-landen op dat punt ingelopen. Daarmee is het doel - relatieve vergroting van de werkende beroepsbevolking — zo ruim bereikt dat hier vrijwel geen immigratie tegenop kan. Praktisch alle immigrantengroepen hebben namelijk een veel lagere arbeidsparticipatie van vrouwen dan Nederland.

Als men dan toch op grond van egoïstische motieven arbeidsimmigratie zou willen bepleiten, dan zou men eisen aan de immigranten moeten stellen, zoals hoge scholingsgraad, hoge vrouwelijke arbeidsparticipatie en kleine gezinsgrootte.

Voor asiel-immigranten is op dezelfde wijze een macro-economische kosten-batenanalyse op te stellen als voor alle immigranten.

De opvang van asiel-immigranten kostte in 1998 ruim twee miljard gulden. Deze kosten hebben alleen betrekking op de directe opvang, voedsel, tolken, ambtenarensalarissen, zakgeld voor de bewoners van de asielcentra, huur van opvangcentra enzovoort.

Vele toegelaten asiel-immigranten komen, ondanks hun opleidingsniveau, nooit aan de slag. Niet alleen de voormalige ind-directeur mr. H. Nawijn beklemtoonde dat op 23

januari 1999 in een Tèlegraaf-intervïew, maar uit de CBS-cijfers komt hetzelfde beeld naar voren. Een van de oorzaken is dat juist kennis van hoogopgeleiden snel veroudert wanneer men die niet bijhoudt. En van bijhouden van kennis is geen sprake in de opvangcentra, waar men twee of drie jaar opgeborgen wordt alvorens men te horen krijgt of men tot Nederland wordt toegelaten.

Volgens het CBS ontving een echtpaar met drie kinderen en een bijstandsuitkering in 1997 van de overheid netto ruim 29.000 gulden. Wanneer men de kosten van medische voorzieningen daarbij optelt (3.300 gulden per persoon) komt men op 45.000 gulden. Inclusief woonsubsidies komt men op 51.000. Na vijftien jaar zijn de kinderen de deur uit. Dan vallen de kosten terug tot 26.000. Na veertig jaar (inclusief aow-jaren) zijn de kosten dan 1.415.000 gulden. Dan heeft men het alleen over directe steun en niet over onderwijs, justitie, of externe maatschappelijke kosten. Wanneer deze laatste zeer voorzichtig op gemiddeld vijfentwintig procent per jaar worden geschat, komt men op een totaal van 1.769.000 gulden voor een asiel-echtpaar met drie kinderen dat naar Nederland komt, dertig jaar niet werkt en dan zeven jaar van de aow geniet. Als de helft van de asiel-immigranten in eigen onderhoud zou voorzien, hetgeen een optimistische veronderstelling lijkt, en de andere helft niets kost, kost zo'n asiel-echtpaar gemiddeld de helft van 1.769.000 ofwel ruim 884.000 gulden. De immigratie

van 10.000 asiel-echtparen kost dus meer dan acht miljard gulden over hun resterende leven.

Optimistisch gesteld zal de helft van de asielzoekers niet meer aan de slag komen. De andere, werkende helft levert ook meer kosten dan baten op. Het cpb had immers berekend dat extra arbeiders slechts een netto positief effect hadden wanneer er een tekort aan arbeiders was (zie hoofdstuk drie).

In de praktijk van het vreemdelingenrecht komt vaak de vraag aan de orde in hoeverre Nederland zich ook bij het uitzetten van vreemdelingen zoals bij (witte) illegalen aan de eigen regels moet houden. Uitzettingen zijn sinds de jaren tachtig steeds door rechters goedgekeurd. Het gaat daarbij om mensen die zich illegaal toegang hebben verschaft en door hun uitzetting in welvaart een relatief grote stap terug moeten doen.

In Nederland is het niet ongewoon dat illegalen die uitgezet worden een hongerstaking beginnen. Het middel heeft zijn effectieve werking bewezen want in veel gevallen verlenen de autoriteiten na een hongerstaking de gevraagde vergunning. Toen eind 1998-begin 1999 een groep van 132 witte illegalen in hongerstaking ging om uitzetting te voorkomen en een verblijfsvergunning af te dwingen, beloofde de staatssecretaris van Justitie alle dossiers persoonlijk na te gaan, waarop de staking beëindigd werd. Na enkele weken maakte de staatssecretaris het resultaat van zijn studie bekend. Een klein aantal kreeg een verblijfsvergunning, een groter aantal kreeg geen verblijfsvergunning maar zou niet uitgezet worden en een aantal zou wel worden uitgezet.

Natuurlijk deden andere illegalen na deze op willekeur gelijkende uitdeling van verblijfsvergunningen een beroep op het gelijkheidsbeginsel. De rechter die de nieuwe

zaken kreeg voorgelegd, heeft daarop de staat opheldering over de nieuwe beleidscriteria gevraagd. Op 6 april 1999, na ruim twee maanden, was de staat het antwoord nog schuldig. De staatssecretaris heeft door zijn handelen jegens de hongerstakers voor de zoveelste maal een stukje aanzuigende werking gecreëerd. Het lijkt aan te raden om in de toekomst op voorhand te bepalen of men er werkelijk alles voor over heeft om iemand uit te zetten, en zo nee, daar dan helemaal niet

aan te beginnen. Door wel met een uitzetting te beginnen maar die poging halverwege te staken, maakt Nederland zich ongeloofwaardig.

Nog los van het kostenaspect zou ook op humanitaire gronden het accent niet zozeer op het uitzetten na een aantal jaren gelegd moeten worden als wel op snelle duidelijkheid bij de grens dat men niet toegelaten kan worden.

Daarbij moet bedacht worden dat mensen die aan de grens geweigerd worden ook zwaar teleurgesteld zullen zijn. Zij hebben dan immers voor niets duizenden guldens reis- en commissiekos-ten betaald. De meest humane methode om mensen tegen te houden is het voeren van intensieve voorlichtingscampagnes in de landen van herkomst waarin duidelijk wordt gemaakt dat men in Nederland niet welkom is, net zoals in 1966 is gebeurd toen de spontanen niet meer werden toegelaten. Het is een ijzeren wet dat geen enkele immigrant wil terugkeren met de mededeling dat hij is mislukt. Maar zelden komt er negatief bericht van het immigratieland naar het emigratieland. En de mensensmokkelaars hebben er geen baat bij om negatieve ontwikkelingen aan hun klanten door te geven. De enige methode is dus het zelf, via de tv of videotapes, geven van informatie. Daarmee bestrijdt men ook op efficiënte wijze het misdrijf van mensensmokkel.

Nederland zou zich overigens niet moeten beperken tot het weigeren van immigranten, maar ook de inspanningen om buitenlandse hulp te verlenen serieus moeten vergroten. Daarvoor leze men het laatste hoofdstuk van dit boek.

Het toepassen en handhaven van wettelijke regels heeft voordelen en nadelen. Een groot voordeel is de rechtsgelijkheid die erdoor ontstaat. Een bijkomend voordeel is dat iedereen weet wat zijn rechten zijn. Een indirect voordeel is dat de gang naar de rechter minder aantrekkelijk wordt, zodat de rechterlijke macht niet onnodig belast wordt.

Een nadeel van het handhaven van rechtsregels is dat er bij toepassing van vrijwel elke rechtsregel mensen zijn die nét niet aan de criteria voldoen.

Voor juristen is dat normaal. Het tegenovergestelde van rechtsgelijkheid is willekeur of, deftiger gezegd, het uitoefenen van dis-cretionaire bevoegdheden. Hoewel willekeur en rechtsgelijkheid elkaar uitsluiten heeft ook willekeur zijn voordelen. De

soms harde gevolgen van zelfs de beste regels kunnen vaak met simpele willekeur goed worden opgelost. Een nadeel van willekeur is dat er geen rechtsgelijkheid heerst, dat het lobbyen belangrijker wordt waardoor de zwakkeren in de samenleving het nakijken hebben.

Zo hebben beide systemen, rechtsgelijkheid zowel als willekeur, elk hun voordelen en hun nadelen.

Het door elkaar gebruiken van beide systemen, zoals soms bij toelating en uitzetting van vreemdelingen het geval lijkt, kan echter tot explosieve ontwikkelingen leiden en is mijns inziens niet aan te bevelen. Elke (op willekeur gebaseerde) gunst wijkt per definitie van de tot dan toe heersende regels af en vormt voor anderen de basis om met een beroep op rechtsgelijkheid een soortgelijke gunst af te dwingen. Het netto-effect na één haasje-over van rechtsgelijkheid-willekeur-rechtsgelijkheid is dat de oorspronkelijke regel is vervangen door een andere, veelal ruimere, regel. Ook die nieuwe regel heeft, zoals elke regel, zijn begrenzingen. Ook toepassing van die nieuwe regel zal soms harde gevolgen kunnen hebben. Dan kan er weer een nieuw haasje-over van rechtsgelijkheid-willekeur-rechtsgelijkheid gedaan worden. Wanneer dit proces zich enkele malen herhaald heeft, eindigt uiteindelijk het dichtstbevolkte en een van de meest overbevolkte landen van Europa, als een van de grootste immigratielanden ter wereld.

Noten

186. J.W. ten Doesschate, Asielbeleid en belangen; Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982, Hilversum, 1993. p. 41 e.v.

187. Idem.

188. Tractatenblad, jg. 1951 nr. 131.

189. Ph.J. Muus en R. Penninx, Immigratie van Turken en Marokkanen in Nederland; een analyse van de ontwikkeling tussen 1970-1990, een vooruitblik op te verwachten immigratie en de consequenties voor beleid, Centrum Migratie Onderzoek Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 1991.

190. Idem, p.3.

191. L. Doornhein en N. Dijkhoff, Toevlucht zoeken in Nederland, Arnhem 1995.

192. Idem.p. 6.

193. Ibidem.

194. Idem, p. 7.

195. Idem, p. 8.

196. Idem, p. 9.

197. Idem, p. 27.

198. Tractatenblad, jg. 1985 nr. 102.

199. Weggaan om te blijven.

200. John Kenneth Galbraith, The Nature of Mass Poverty, Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex, Engeland 1979, pp. 51-67.

201. De ratio actief/inactief in Italië daalt volgens die voorspelling van 0,9 in 1996 naar 0,7 in 2030.

202. De definitie van het cbs van beroepsbevolking is: personen van 15-64 jaar die tenminste twaalf uur per week werken of verklaren werk te hebben aanvaard waardoor ze ten minste twaalf uur per week gaan werken, of verklaren ten minste twaalf uur per week re willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooien om werk voor ten minste twaalf uur per week te vinden.

8 Een immigrant is ook een klant

De aanwezigheid van meer mensen in een land veroorzaakt meer vraag naar vastgoed, dat daardoor in prijs stijgt. Dat leidt tot meer rijkdom voor de eigenaren van vastgoed. Een neveneffect is dat de staat meer inkomsten uit overdrachtsbelasting ontvangt. Alle immigranten, ook uitkeringsgerechtigden, brengen wat dit betreft reeds door hun aanwezigheid geld in het overheidslaatje. Hun aanwezigheid heeft echter een veel grotere, positieve invloed op de rijkdom van grote vastgoedeigenaren. De binnenkomst van immigranten leidt dus al direct tot het verschijnsel dat de rijken rijker worden. Mede in aanmerking genomen dat de lasten van de immigranten op de armere Nederlanders worden afgewenteld kan men zeggen dat als gevolg van de Nederlandse immigratiepolitiek de armen armer, en de rijken rijker worden.

Soms hoort men de stelling verkondigen dat iedereen in Nederland beter wordt van de immigratie. Als ook iedereen uit de landen van vertrek daar beter van zou worden, zou met migratie economisch gesproken de steen der wijzen zijn gevonden. De stelling berust op het gevoel dat iedereen die het geld laat rollen nuttig is voor 'de economie' doordat hij de vraag naar producten en diensten vergroot, de productie aanslingert, daardoor werkgelegenheid van anderen instandhoudt of zelfs banen creëert, de belastingopbrengsten verhoogt, enzovoort. Als een immigrant maar voldoende geld naar Nederland mee zou brengen en zou uitgeven, en als zijn verblijf in Nederland niet te veel extra maatschappelijke kosten met zich mee zou brengen, zou de redenatie in principe juist zijn. Wanneer de immigrant het geld dat hij laat rollen eerst uit de staatskas of van een der sociale fondsen heeft ontvangen, blijft zijn rollende munt nog steeds positieve effecten houden maar die worden dan wel overschaduwd door het feit dat hij de samenleving zoveel geld kost.

Van sommige groepen is het zó duidelijk dat ze financieel van de immigratie profiteren (tolken, eigenaren van 's winters leegstaande vakantiehuisjes en hotels, beleidsmedewerkers, IND-ambtenaren, COA-ambtenaren, welzijnswerkers enzovoort) dat dat verder geen betoog hoeft.

Een immigrant kan financieel nuttig zijn voor anderen, zoals voor winkeliers waar hij zijn inkopen doer. Winkeliers en bedrijven worden beter van een immigrant als klant. Uit de hoek van het bedrijfsleven hoort men dan ook zelden klachten over de gevolgen van de Nederlandse immigratiepolitiek.

De financiële invloed van immigratie op de overheidsfinanciën is voor iedereen van belang, vooral sinds 1992, toen met het Verdrag van Maastricht de toelaatbaarheid van overheidstekorten van de lidstaten van de eu aan banden werden gelegd (de bekende drie-procentsnorm voor de nationale begrotingstekorten).

Natuurlijk heeft immigratie invloed op het bedrijfsleven en op de overheidsfinanciën. Wat die invloed is, leent zich echter meer voor studie dan voor demagogie of borrelpraat. Daarom is het zo betreurenswaardig dat het kabinet-Biesheuvel, en alle volgende kabinetten, een berekening van de macro-economische kosten en baren achterwege hebben gelaten.

Naar de economische gevolgen van immigratie is in Nederland nooit eerder onderzoek gedaan. Ook de overheid heeft nooit een opdracht gegeven naar het totale economische effect van de immigratie. Er zijn slechts enkele deelonderzoeken uitgevoerd. Zo heeft het Bureau voor Economische Argumentatie (bea), een dochteronderneming van het financiële adviesbureau kpmg, in 1994 aan het ministerie van Binnenlandse Zaken een rapport uitgebracht. Aan de onderzoekers was niet gevraagd de economische effecten van de immigratie of van de immigranten integraal te onderzoeken, maar het ministerie (onder VVD-minister Dijkstal) had gevraagd een aantal positieve effecten van immigranten op de economie te beschrijven. Voor elke betaalde opdracht, hoe zinloos ook, is kennelijk wel een onderzoeksbureau te vinden, en niet alleen bij de sociale faculteiten.

Zo gaven het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1998 aan het Instituut voor Toe-

gepaste Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Nijmegen wel de opdracht een studie uit te voeren 'naar de stand én de gang van zaken rond het ondernemerschap van allochtonen', maar ook dit rapport was niet opgesteld om een volledig inzicht in de economische effecten van immigratie te verkrijgen.203 De belangrijkste conclusie uit het rapport was dat het aantal etnische ondernemers in verhouding tot het aantal Nederlandse ondernemers in tien jaar was verdubbeld, en dat de meeste allochtone bedrijven zich op andere allochtonen richtten.

In Nederland waren blijkens het rapport allochtone ondernemers uit meer dan 150 landen gevestigd.204 Uit vrijwel alle landen ter wereld heeft Nederland dus kwartiermakers toegelaten en men kan via 150 ketens naar Nederland migreren.

Sommige ondernemers worden rijker door de komst van immigranten. Een immigrant is immers ook een klant. Allerlei gewone bedrijven hebben door immigratie nieuwe klanten gekregen. Daardoor heeft de overheid meer vennootschaps-, en inkomstenbelasting (bij eenmansbedrijven) ontvangen. Al deze effecten waren reeds in het CPB-model opgenomen en in hoofdstuk drie besproken.

Deze bedrijven hebben geen speciaal profijt van de immigratie als zodanig maar verhogen hun omzet slechts doordat hun normale klandizie wat groter wordt, evenredig aan de groei van de gehele bevolking.

Een bedrijfstak die in het bijzonder profiteert van de immigratie is de aannemerij, en wel op meerdere manieren. De bijna twee miljoen allochtonen die zich (inclusief kinderen) de laatste jaren in Nederland gevestigd hebben, zijn allemaal gehuisvest. Voor deze mensen zijn de afgelopen jaren honderdduizenden woningen gebouwd. Tot en met het jaar 2005 worden op de zogenaamde Vinex-locaties nog eens ruim 400.000 nieuwe woningen gebouwd. Die zijn niet nodig voor de groei van de autochtone bevolking om de eenvoudige reden dat die nauwelijks meer groeit. (Dat is juist de klacht bij de vergrijzing.) De Nederlandse aannemers krijgen hierdoor een extra omzet van vele tientallen miljarden guldens en een extra winst van miljarden guldens. Deze Vinex-locaties behelzen

meer dan het neerzetten van louter een aantal woningen. Er verschijnen geheel nieuwe steden. Dat brengt ook kosten van infrastructuur met zich mee, zoals de aanleg van straten, parken, aan- en afvoerwegen, riolering, waterleiding, scholen, brandweer, overheidsgebouwen enzovoort. De meeste van deze kosten vormen weer omzet en winst voor de betreffende aannemers.

Een andere manier waarop aannemers profiteren is dat zij ook binnen de bestaande structuur nieuwe wegen mogen bouwen die noodzakelijk zijn om daar de door de immigratie toenemende congestieverschijnselen te bestrijden. Deze negatieve ontwikkelingen, die reeds door het kabinet-Den Uyl in 1974 bij gezinsimmigratie waren voorzien, brengen eveneens tientallen miljarden guldens aan kosten met zich mee, en ook dit zijn evenzovele inkomsten voor de aannemers.

Zonder immigratie zou een bloeiende bedrijfstak met hoogwaardige werkgelegenheid ten gronde gaan: de immigratie-industrie, waarin meer dan tienduizend door de overheid betaalde mensen actief zijn en hun brood verdienen. De dienstverlening omvat veelal hooggeschoolden, van wie velen, om hun activiteiten te promoten, goede toegang tot de media hebben opgebouwd. Het betreft ongeveer vijfhonderd advocaten, enkele honderden tolken, enkele honderden beleidsambtenaren in Den Haag, enkele duizenden uitvoerende gemeentelijke ambtenaren, vele honderden maatschappelijke werkers, meer dan duizend mensen voor bewaking en verzorging van asielcentra, bijna drieduizend ambtenaren van Immigratie- en Naturalisatiedienst (ind) en vele wetenschappers. Veel van deze mensen zouden naar een nieuwe functie uit moeten kijken, wanneer de immigratie-industrie in een recessie zou raken. Het is heel begrijpelijk dat al deze belanghebbenden de immigratie gaande willen houden. Net zomin als elke andere ondernemer zegt dat hij te veel klanten krijgt, zo zal een in het vreemdelingenrecht gespecialiseerde jurist niet gauw beweren dat er te veel vreemdelingen komen of dat de kosten van hun verblijf te hoog worden. De kreet 'Internationale verdragen verplichten ons' ligt zo'n belangenbehartiger natuurlijk in de mond bestorven. Ook de meest spraakmakende profiteurs van de immigratie (vreemdelingenadvocaten)

zijn ondernemers die voor hun inkomen afhankelijk zijn van hun omzet, in hun geval dus van het immigratievolume.

Van de tienduizenden asiel-immigranten die de afgelopen jaren zonder geldige papieren Nederland zijn binnengekomen (de centrale recherche informatiediensten cri schatte het aantal voor het jaar 1996 op 12.000) zijn er velen over land in Nederland gearriveerd maar vele zijn ook door de lucht, via Schiphol, binnengekomen. In Europa is Schiphol wat betreft het aantal passagiers de vierde luchthaven. Schiphol is de thuishaven van de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (klm) die vijftig procent van de vliegbewegingen voor haar rekening neemt. Het zou heel vreemd zijn als de klm geen illegale immigranten naar Nederland zou vervoeren en dat is ook niet het geval.

Sinds de klm een aantal jaren geleden met de Amerikaanse maatschappij North-West Airlines

een strategisch samenwerkingsverband heeft opgezet, is hun gezamenlijke werkwijze als volgt. De klm haalt met kleine vliegtuigen passagiers van allerlei Europese steden naar Schiphol, laadt ze over in grote jumbojets, die vervolgens met een beladingsgraad van vrijwel honderd procent naar Seattle, Minneapolis of een andere thuishaven van North-West Airlines vliegen. Daar worden de passagiers weer in kleinere vliegtuigen overgebracht en over de verschillende Amerikaanse en Canadese steden verspreid. Dit proces speelt zich uiteraard ook in omgekeerde richting af, waarbij uit de vs afkomstige passagiers massaal op Schiphol landen en van daaruit in kleinere vliegtuigen weer opstijgen, op weg naar andere Europese steden zoals Oslo, Frankfurt, Hamburg, enzovoort.

Zeker de helft van alle KLM-passagiers op Schiphol zijn overstappers, transitpassagiers genoemd. Schiphol is niet alleen een Europees verzamelpunt voor vluchten naar Noord-Amerika, maar ook voor vluchten van Afrika en Azië naar de vs. Ook dat leidt tot veel extra vliegbewegingen op Schiphol, tot extra lawaai, tot extra luchtverontreiniging, kortom tot een grotere milieubelasting. Dat Schiphol een verzamelpunt voor passagiers naar Noord-Amerika is, heeft nog veel ingrijpender gevolgen. Amerika controleert pa-

pieren van binnenkomende reizigers streng en legt zulke hoge boetes op aan vliegmaatschappijen die passagiers zonder geldige reispapieren aanvoeren, dat die maatschappijen het wel uit hun hoofd laten die risico's te nemen. De klm controleert op vluchten naar Amerika de papieren van haar passagiers dan ook grondig en legt ook zorgvuldig lijsten van de aanwezige passagiers aan om die aan de Amerikaanse autoriteiten te kunnen tonen. Op de vluchten naar Schiphol echter voert de Kalkulerende Luchtvaart Maatschappij klm nauwelijks serieuze, althans onvoldoende controle uit. De bestraffing in Nederland stelt namelijk niets voor.

Het gevolg is dat mensen die zonder voldoende reispapieren naar Amerika willen vliegen veelal wel dure tickets bij de klm kunnen kopen maar op Schiphol door de klm uit het toestel worden gezet. Zodoende heeft de klm haar winst op verkochte tickets binnen en blijft Nederland met de door de klm afgewerkte, voor haar verder onbruikbare, transitpassagiers zitten. Dat is de groep die noodgedwongen op Schiphol, dus in Nederland, achterblijft.

Daarnaast reizen vele passagiers uit Afrika en Azië per klm naar Schiphol met de bedoeling in Nederland asiel aan te vragen. Ze weten dat ze in principe teruggezonden moeten worden wanneer ze geen asiel krijgen. Ook weten ze dat ze waarschijnlijk in Nederland kunnen blijven wanneer niet bewezen kan worden uit welk land ze komen. Om dat geheim te houden, versnipperen ze hun paspoorten, deponeren de restanten in de toiletten van het klm-vliegtuig en stappen zonder geldige reispapieren op Schiphol uït. Wanneer de klm aan haar verplichtingen zou voldoen door de passagierslijsten correct bij te houden zou alsnog bepaald kunnen worden waar deze passagiers vandaan kwamen.

In hoofdstuk 7 is berekend dat een in Nederland aankomende asiel-immigrant gedurende zijn resterende leven de staat gemiddeld meer dan 400.000 gulden kost. Wanneer een marechaussee erin zou slagen uit de inhoud van de toiletpotten herkenbare paspoorten te fabriceren, zouden daarmee de identiteit en de herkomst van de betreffende asiel-immigrant achterhaald zijn. Deze mensen zouden dan wel makkelijk uitgezet kunnen worden waardoor

de marechaussee gemiddeld per paspoort 400.000 gulden

voor de staat verdiend zou hebben. Merkwaardigerwijs laat men zulke goudmijnen meestal liggen, maar volgens het boek Mensen-smokkel'205 is het een keer voorgekomen dat een marechaussee op deze wijze 90 paspoorten uit een toiletpot heeft weten te reconstrueren. Daarmee heeft deze wérkelijk efficiënt optredende marechaussee 36 miljoen gulden voor de Staat der Nederlanden uit de gouden beer opgevist.

Reeds eind 1993 landdden er vliegtuigen op Schiphol waar 200 passagiers zonder geldige reispapieren uitstapten. Wanneer aangenomen wordt dat 50 procent van deze mensen in eigen levensonderhoud zal voorzien (de voormalige directeur van de ind, mr H. Nawijn, schatte het percentage in een Telegraaf-interview van 23 januari 1999 op 30 procent) en de gemiddelde levenslange uitkering op 400.000 gulden wordt geschat, was dat een schadepost van tachtig miljoen gulden voor Nederland. Alleen De Telegraaf vond het nieuws een berichtje waard. De kranten stonden in die tijd bol van een overstroming van de rivier de Maas, waardoor een schade van zestig miljoen gulden ontstond.

Wanneer iemand eenmaal voet op Nederlandse bodem heeft gezet en asiel roept, wordt hij door Nederland slechts zeer zelden uitgezet wanneer zijn land van herkomst en zijn nationaliteit niet bekend zijn. Het is daarom van het grootste belang passagiers bij de uitgangsdeur van het vliegtuig te controleren en ze niet eerst voet op Nederlandse bodem te laten zetten. Zulke controles worden gate-checks genoemd. In 1997 hielden de gate-teams van de marechaussee bij 8.000 controles 1.700 mensen zonder papieren aan.206 Daardoor werd Nederland een schadepost van 680 miljoen gulden bespaard. De snelste manier voor de staat om geld te verdienen zou zijn alle passagiers van alle binnenkomende klm-vliegtuigen bij de deur van het vliegtuig te controleren, en ook die van andere maatschappijen. Zelfs al zou dit tot halvering van Schiphol en de klm leiden, dan nog zou Nederland er enorm op vooruitgaan, zowel financieel als qua milieubelasting.

De Nederlandse vreemdelingenwet kent reeds jaren de bepaling dat luchtvaartmaatschappijen die mensen zonder papieren naar Nederland vervoeren, die passagier op eigen kosten weer naar het

land van herkomst terug moet voeren. Pas op 1 december 1997 echter voerde Nederland de mogelijkheid in om ook boetes te heffen. De boetes (maximaal 5.000 gulden maar in feite niet meer dan 2.000 per overtreding) zijn zo laag dat de klm na betaling nog grote winsten maakt op dit illegale passagiersvervoer. Zodra de mogelijkheid bestond om boetes op te leggen begon de marechaussee processen-verbaal op te maken van gevallen waarbij de klm passagiers zonder geldige reispapieren naar Nederland vervoerde. In de drie maanden van december 1997 tot en met februari 1998 constateerde de marechaussee 4.500 overtredingen door de klm. Dat is 14.000 op jaarbasis met een maximaal boete-risico voor de klm van 70 miljoen gulden, maar een schade voor de Nederlandse samenleving van 5,6 miljard gulden (op basis van gemiddeld 400.000 gulden per asielzoeker). In de zomer van 1998 kwamen de

zaken voor de Haarlemse rechter. De Kalkulerende Luchtvaart Maatschappij hield zich van de domme door te stellen dat het maar om transit-passagiers ging die niet voor Nederland bestemd waren. Wie weet dat het kernbedrijf van de klm bestaat uit het naar en van Schiphol vervoeren van transitpassagiers, beseft dat deze activiteiten ook de kern vormen van de activiteiten van criminele mensensmokkelaars. De klm bracht bij de rechter naar voren dat ze 'geen zin had om de verlengde arm van de Nederlandse autoriteiten te zijn, ook al verplichtte de wet haar ertoe. Een luchtvaartmaatschappij is nu eenmaal geen politiedienst,' luidde in het kort de verdediging. 'Al dat gehannes voor vertrek kostte alleen maar klanten,' aldus de schrijvers van Mensensmokkel.207 De rechter veroordeelde de klm overigens niet omdat bij het opmaken van de processen-verbaal vormfouten zouden zijn gemaakt.

Toen ik in de zomer van 1998 tijdens de aandeelhoudersvergadering van de klm in verband met deze kwestie mijn standpunt naar voren bracht dat de klm een criminele organisatie was, kwam er geen enkele reactie. Ik kreeg kritiek, noch bijval.

Het Openbaar Ministerie ging in hoger beroep. Bij de behandeling daarvan verklaarde een marechaussee als getuige dat de klm 95 procent van de adviezen om geen transitvisum af te geven in de wind sloeg.208 Eind 1998 werd de klm in hoger beroep veroordeeld tot betaling van een boete van 8 miljoen gulden. De klm ging ver-

volgens in cassatie en maakte laconiek bekend met het ministerie van Justitie te gaan overleggen over de betaling van de boetes.

In het boek Mensensmokkel van David Jan Godfroid en Yaël Vinckx komt ook een marechaussee aan het woord: 'De rol van de klm is echt schrikbarend. Ze laat mensen in risicolanden gewoon opstappen op een vlucht die via Schiphol naar Noord-Amerika gaat. Bij het overstappen op Schiphol gaat ze plots streng controleren, want al te goed weet de maatschappij dat de Verenigde Staten en Canada hoge straffen uitdelen voor het vervoeren van mensen zonder (geldige) papieren. Hele teams zet de klm op die controle op Schiphol, soms geholpen door mensen van de Amerikaanse en Canadese ambassades. De klm kan die controle net zo goed in Bangkok doen, maar de maatschappij haalt die mensen pas op Schiphol helemaal door de molen en zegt dan: sorry meneer, dit kan zo echt niet. En wat doen ze vervolgens? Dan droppen ze die mensen bij de marechaussee. Waarom kan de klm hen wel op Schiphol ontdekken en niet in Bangkok?'

Men zou zich bovendien kunnen afvragen of het wel voor de hand ligt om van Bangkok via Schiphol naar de vs te vliegen. Het is ook mogelijk om met klm-partner North-West Airlines via Tokio te vliegen. Een reis Bangkok-New York via Tokio is zes uur sneller dan via Amsterdam en ook nog goedkoper! De Kalkulerende Luchtvaart Maatschappij zou moeten beseffen dat haar Oost-Aziatische passagiers wel speciale redenen moeten hebben om én langer onderweg te willen zijn én meer geld te willen betalen. Een ticket Bangkok-New York via Amsterdam kost 6.734 gulden. De aan de klm in hoger beroep opgelegde boetes van 2.000 gulden per overtreding zijn dus een lachertje, mede omdat lang niet elke overtreding wordt bestraft.

Al met al is het begrijpelijk (en door Nederland met haar lage boetes uitgelokt) dat Schiphol

een van de belangrijkste Europese luchthavens voor mensensmokkel is.

Op 1 november 1998 besteedde NRC-Handelsblad aandacht aan een intern CRI-analyserapport, Mensensmokkel in relatie tot Nederland in 1996. Blijkens het rapport waren er, wanneer men iedere verdachte meerekende, in 1996 bijna 1000 mensensmokkelaars ontdekt die tezamen maximaal 12.000 mensen Nederland binnen

hadden gesmokkeld. Dat is een dozijn per jaar per smokkelaar. Gezien de prijs van 10.000 gulden die de illegale reiziger gemiddeld betaalde, was dat een omzet per criminele organisatie van gemiddeld iets meer dan 100.000 gulden. Dat is een schimmetje vergeleken bij de omzet in de drugshandel.

Ook wat betreft winstgevendheid is de bedrijfstak mensentransport naar Nederland marginaal. Het is een poor mans business, waarin voornamelijk kleine luyden zonder overheadkosten een winstje kunnen maken. Uit de tabellen van het CRI-rapport volgde dat 5 Algerijnen minder dan 15 mensen zouden hebben gesmokkeld (minder dan 3 per man), 14 Sri Langkezen 59 landgenoten (4 per man) en 15 Pakistani 15 Pakistani (1 per man). Dat zijn hobby-istische aantallen, schreef ik in november 1998 in NRC-Handelsblad. De hele mensensmokkel die voor de smokkelaars zo lucratief zou zijn, stelt vergeleken met de handel in verdovende middelen totaal niets voor. Dat wordt duidelijk wanneer men beseft dat zelfs het smokkelen van een miljoen mensen per jaar (en zoveel zijn het er echt niet) naar Europa niet meer dan tien miljard gulden per jaar aan omzet oplevert. In de verdovende middelen gaan in Europa honderden miljarden guldens per jaar om.

Niet hobbyistisch is de winst die de klm met haar handel maakt, de laatste jaren gemiddeld 400 miljoen gulden per jaar. Deze winst hangt grotendeels samen met de typische draaischijffunctie die de klm op Schiphol in het wereld-reizigersverkeer naar de vs bekleedt. Wanneer men slechts tien procent van de winst aan deze bedrijfs-strategie zou toerekenen, betekent dat een extra winst van 40 miljoen gulden.

Evenmin hobbyistisch is het aantal aandelenopties dat de directieleden van de klm de laatste vier jaar hebben gekregen: gemiddeld 80.000 opties per directielid.209 Aangezien de beurskoers stijgt met de winst, stijgt de waarde van de opties mee. Door tien procent extra winst stijgt de aandelenkoers van de klm-aandelen met ruwweg zes gulden en worden de klm-directeuren gemiddeld 480.000 gulden rijker. Daar kunnen de kleinschalig opererende mensensmokkelaartjes niet aan tippen.

Aangezien mensensmokkel sinds 1994 ook in Nederland strafbaar is,

aangezien de klm een essentiële schakel in de misdadige praktijken van vele mensensmokkelaars is, aangezien de klm daarvan op de hoogte is, aangezien de klm bewust calculerend en verwijtbaar nalatig is bij het naleven van haar wettelijke controleverplichtingen, aangezien de klm door deze nalatigheid willens en wetens de

criminele mensensmokkelaars in de kaart speelt, aangezien de klm uit winstbejag nalatig is, aangezien de klm direct financieel profijt van haar nalatigheid trekt en daarmee haar winsten substantieel verhoogt en aangezien de wijze waarop de klm haar nalatigheid organiseert samenvalt met de kern van haar bedrijfsvoering, zou het op de weg van het Openbaar Ministerie liggen een onderzoek in te stellen naar de vraag in hoeverre de klm een criminele organisatie is. Als het Openbaar Ministerie vervolgens tot de conclusie zou komen dat die vraag positief beantwoord zou moeten worden, zou de klm wellicht ontbonden kunnen worden. Daarmee zou de Staat der Nederlanden in de komende jaren tientallen miljarden guldens schade door uitkeringen aan niet-werkende en niet verwijderbare immigranten voorkomen.

Bij gelegenheid van de presentatie van het boek Mensensmokkel in februari 1999 verklaarde fractieleider van de VVD Dijkstal dat de handelsrelaties met landen die onvoldoende tegen mensensmokkel optreden, moeten worden herzien. Wanneer Dijkstal dat serieus meent zal hij ook de aan de klm gegeven vliegvergunningen moeten herzien. Wellicht kan het feit dat de staat in de zomer van 1998 zijn aandelen klm heeft verkocht hem daarbij over de drempel helpen.

Noten

203. Harry van den Tillaart en Erik Poutsma, Een factor van betekenis; Zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland, its van de Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen, juni 1998.

204. Idem, p. 38.

205. David Jan Godfroid en Jaël Vinckx, Mensensmokkel Amsterdam, 1999 [in noten hierna aangeduid als Mensensmokkel].

206. Mensensmokkel, p. 201.

207. Mensensmokkel, p. 198.

208. Het Financieele Dagblad, 27 november 1998.

209. Jaarverslag KLM over het boekjaar 1997/1998.

9 Migratie naar Europa

Wil men een helder inzicht in de kenmerken van de Nederlandse immigratiepolitiek vanaf 1959 hebben, dan kan kennis van de immigratiepolitiek van andere Europese landen zinvol zijn. Het rapport dat Muus en Van Dam in 1996 ten behoeve van de Europese Commissie hebben opgesteld over emigratie van Turkije en de Maghreblanden is daarvoor een goede handleiding.210 Met name is een sterk punt in dit rapport dat het niet alleen van de Europese denkwijze uitgaat, maar ook van de situatie in de Noord-Afrikaanse, zogenaamde Maghreblanden (Algerije, Marokko en Tunesië) en Turkije.

Groot-Brittannië heeft na de Tweede Wereldoorlog veel immigranten van zijn Gemenebestleden ontvangen. Enerzijds werden deze toegelaten uit neokoloniale ambitie - een wereldrijk te zijn -anderzijds stegen de aantallen door de voortdurende relatieve verlaging van de vliegtarieven. De neokoloniale ambitie werd nog voor de eerste oliecrisis overboord gezet.

Men kan zich voorstellen dat de integratie van deze - overwegend Engelssprekende — immigranten makkelijker verliep dan in Nederland waar immigranten, met uitzondering van Surinamers en Antillianen, de taal van het immigratieland niet beheersten.

De Zuid-Europese landen Spanje, Italië en Griekenland, kenden na de oorlog weinig immigratie. Hun koloniaal imperium bestond in een te ver verleden en deze landen hadden zelf zoveel werklozen dat ze zich eerder tot emigratielanden ontwikkelden dan tot immigratielanden. Het koloniale verleden van Portugal had nog een recente uitloper (Angola) en Portugal ontving tussen 1945 en 1974 twee miljoen immigranten, op een totale bevolking van toen acht, nu negen, miljoen. Van deze immigranten trokken er 742.000 naar Frankrijk,211 waar zij als Portugese immigranten werden geregistreerd.

De Scandinavische landen (Zweden met negen miljoen inwoners, Noorwegen, Finland en Denemarken met elk vijf miljoen} en Luxemburg (minder dan een miljoen) hebben zulke kleine economieën dat vergelijking met die landen weliswaar zinvol kan zijn maar dat ze niet als maatstaf kunnen dienen. Oostenrijk (ruim acht miljoen) en Zwitserland (ruim zeven miljoen inwoners) komen voor vergelijkingsdoeleinden minder in aanmerking, beide vanwege hun kleine economieën en anderzijds omdat ze hetzij buiten de eeg vallen (Zwitserland), hetzij daar pas recent toe behoren (Oostenrijk sinds de jaren negentig). De landen die het meest voor vergelijking in aanmerking komen zijn Frankrijk, België en Duitsland omdat dit grote of nabije buurlanden zijn. Frankrijk heeft zestig miljoen inwoners, van wie in 1993 zeven procent allochtonen, Duitsland heeft ruim tachtig miljoen inwoners van wie in 1993 acht procent allochtonen, en België tien miljoen, van wie in 1993 tien procent allochtonen.212 Nederland had in dat jaar dertien procent allochtonen, waarbij de drie procent Indische Nederlanders niet is meegeteld.

Met betrekking tot de Duitse allochtonen is een kanttekening op zijn plaats. Oost-Europeanen van Duitse afkomst die na de Tweede Wereldoorlog uit Centraal- of Oost-Europa naar Duitsland zijn geëmigreerd, zijn in Duitsland allochtoon doordat ofwel zijzelf buiten Duitsland zijn geboren, ofwel doordat hun (voor-)ouders buiten Duitsland zijn geboren. Zij

spreken vaak Duits, voelen zich vaak Duits en hebben ook vaak de Duitse cultuur, kortom, zijn etnische (dat wil zeggen culturele) Duitsers. Een Duitse allochtoon hoeft niet te behoren tot een etnische minderheid. In Nederland is dat, afgezien van de groep Indische Nederlanders, wel het geval.

Dat het allochtoon zijn strikt genomen niet veel betekenis heeft, kan elk Nederlands gezin waarvan kinderen in het buitenland geboren zijn duidelijk maken. Die kinderen zijn allochtoon maar etnisch Nederlander. Ook blijkt dit uit een ander voorbeeld: de wijze waarop de circa 10.000 allochtone adoptiekinderen in Nederland opgroeien; zonder enige maatschappelijke achterstand komen zij in de maatschappij. Hoewel allochtoon, behoren ook die kinderen niet tot een etnische minderheid.

Om te voorkomen dat hun Nederlandse kinderen later in hun paspoort een geboorteland hebben staan waar de ouders slechts

kort hebben vertoefd, gebeurt het weleens dat ambassadeursvrouwen of echtgenotes van hogere managers tegen de tijd dat zij gaan bevallen naar Nederland komen. Een wat originelere variant werd in 1943 in Canada ten behoeve van prinses Juliana toegepast. Kort voor haar bevalling werd de directe omgeving van het kraambed juridisch tot Nederlands grondgebied verklaard zodat prinses Margriet, hoewel in Canada geboren, ook in Nederland werd geboren.

Nederland herbergt eind 1997, exclusief Indische Nederlanders, bijna 1,5 miljoen leden van minderheden, dat is tien procent van de bevolking. Deze leden van minderheden zijn voor de helft in de drie randstedelijke provincies geconcentreerd. Daar maken etnische minderheden twintig procent van de bevolking uit.

De wijze waarop de aantallen minderheden zijn gegroeid verschilt van land tot land. Al voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog was Frankrijk een actief en overtuigd immigratieland, met name voor immigranten vanuit Algerije en Marokko. Tijdens de Eerste Wereldoorlog rekruteerde Frankrijk in die landen soldaten voor het leger. Maar Frankrijk had voor de oorlogsvoering ook arbeiders nodig, die het eveneens in de Maghreblanden wierf.

Algerije was vanouds het belangrijkste immigratieland van Frankrijk, belangrijker dan Marokko of het minder bevolkte Tunesië. In de economische boom van de jaren twintig emigreerden jaarlijks tienduizenden Algerijnen naar Frankrijk. Ook na de Tweede Wereldoorlog voerde Frankrijk een actieve immigratiepolitiek, ditmaal om arbeiders te werven voor de wederopbouw. Toen Algerije in 1962 onafhankelijk werd, dus voor de grote arbeidsimmigratie van de jaren zestig op gang kwam, woonden er al meer dan 410.000 Algerijnen in Frankrijk. Frankrijk heeft een halve eeuw lang, van 1912-1962, een bewuste politiek voor blijvende vergroting van zijn bevolking gevoerd.

België heeft slechts één kolonie van betekenis gehad, het rijke Zaïre (vroeger Belgisch Kongo). Belgisch Kongo was in de periode 1880-1910 privé-eigendom van koning Leopold II. Deze verrijkte zich aanvankelijk door de handel in ivoor, maar nadat de Ier Dunlop er

in 1890 in geslaagd was een opblaasbare rubberband te maken, buitte de koning het land in de jaren 1890-1910 uit door rubberleveranties aan de Kongolezen op te leggen. Ook verkocht Leopold Kongolezen als slaaf naar Zuid-Amerika. De uitbuiting was dermate zwaar dat volgens schattingen van Adam Hochschild tussen de acht en tien miljoen mensen zijn bezweken.213

In België zijn niet meer dan enkele tienduizenden Zaïrezen gevestigd en in 1974 kwam er een immigratiestop. Eind 1992 waren er 145.000 Marokkanen en 88.000 Turken. België heeft dus aanzienlijk minder of kleinere gastarbeidergezinnen aangetrokken dan Nederland.

Tot zover de immigratie vóór de oprichting van de eeg en de boom in de jaren zestig. In hoofdstuk twee is beschreven hoe de migratie naar West-Europa met arbeidsmigratie uit de Zuid-Europese landen begon.

Turkije raakte hierdoor kennelijk geïnspireerd want al spoedig ontwikkelde het een actieve op West-Europa gerichte emigratie-politiek. Deze diende ertoe de negatieve gevolgen van de eigen zeer sterke bevolkingsgroei te verminderen. Een Turkse vrouw kreeg gemiddeld 3,8 kinderen. De Turkse bevolking die in 1960 nog maar 28 miljoen mensen telde, bijna tweeëneenhalf maal die van Nederland, groeit al vele jaren bijna anderhalf keer zo snel als het wereldgemiddelde en was in 1998 tot 65 miljoen toegenomen, bijna viereneenhalf maal die van Nederland.

Het is een klassieke zienswijze om van onderontwikkelde landen te onderkennen dat snelle bevolkingsgroei de oorzaak van vele economische problemen is en dus het meest wezenlijke probleem vormt. In het geval van Turkije wordt hetzelfde probleem echter vaak als een werkgelegenheidsprobleem gezien. Dit is des te merkwaardiger daar de werkloosheid in Turkije, ondanks veel andersluidende meningen, wat de cijfers betreft, aan de bescheiden kant is. De officiële werkloosheid steeg van enkele procenten in 1960 tot bijna tien procent in de jaren negentig. Dat is de helft van de Nederlandse werkloosheid, wanneer men WAO-ers ook als werkloos beschouwt.

De wortels van de Turkse emigratie naar Europa liggen in Duits-

land, en wel in de jaren vijftig, zo blijkt.214 In 1957 nodigde de regering van de deelstaat Sleeswijk-Holstein een aantal juist afgestudeerde Turkse technici uit voor een vervolgopleiding in Duitsland om ze voor te bereiden op functies in Duitse fabrieken in Turkije. Na afloop van deze opleiding bleven ze echter in Duitsland om te gaan werken bij de scheepswerven rond Hamburg. Het verschijnsel dat voor de ontwikkeling van het eigen land uitgezonden studenten in het als tijdelijk bedoelde studieland blijven wonen is overigens wijdverbreid en heeft bijvoorbeeld ook een rol gespeeld bij de Surinaamse immigratie naar Nederland. De vs doen met deze vorm van brain-drain al tientallen jaren hun voordeel. Via de Ham-burgse technici werden later ook andere groepen Turken uitgenodigd om naar Duitsland te komen. In juli 1960 vestigden vertegenwoordigers van Duitse werkgevers hun eigen

wervingskantoor in Istanboel en op 30 oktober 1961 sloten Duitsland en Turkije een officiële wervingsovereenkomst. Aan het eind van dat jaar waren er 7.000 gastarbeiders. Duitsland selecteerde geschoolde arbeiders, uit de meer ontwikkelde gebieden uit het westen van Turkije, Nederland daarentegen meer ongeschoolde arbeiders uit het minder ontwikkelde centrale deel van Turkije (Anatolië) en het zuïd-oos-ten.215 Door de wervingsovereenkomst met Duitsland had Turkije een economische toegang tot Europa gekregen.

Een volgende Turkse stap richting Europa was in 1963 de ondertekening van het associatieverdrag met de eeg, die toen zes leden had. Na dat verdrag begon de Turkse emigratie naar West-Europa goed op gang te komen. In 1964 werd het wervingsverdrag met Duitsland herzien en sloot Turkije wervingsverdragen met België, Nederland en Oostenrijk. Het jaar daarop met Frankrijk en in 1967 met Zweden.

In de jaren daarna, tot aan de oliecrisis, zond de Turkse arbeidsorganisatie bijna 800.000 gastarbeiders naar West-Europa: 650.000 naar Duitsland, 55.000 naar Frankrijk, 36.000 naar Oostenrijk, 25.000 naar Nederland, 15.000 naar België en 7.000 naar Zwitserland, aldus de cijfers in het voor de Europese Commissie bedoelde onderzoek. Dit zijn cijfers van de officiële werving. In totaal vertrokken ruim 33.000 gastarbeiders naar Nederland. Na de oliecrisis stopten de meeste Europese landen de toelating, waarna

Turkije de arbeidsmigratie naar de olieproducerende landen Saoedi-Arabië, Libië en Irak verlegde.216

Ondanks de arbeidsmigratie en de daardoor binnenkomende deviezen steeg de buitenlandse schuld van Turkije dramatisch: van 5 miljard dollar in 1976 tot 40 miljard dollar in 1987. Veel van dat geld is besteed aan grote wapenaankopen uit de vs. Turkije heeft van alle landen ter wereld een van de hoogste defensiebegrotingen (twintig procent van het BNP) en heeft mede daardoor nauwelijks geld om een eigen productieve industrie op te zetten. Macro-economisch zijn defensiekosten immers te zien als weggegooid geld. In april 1997 maakte Turkije bekend voor 31 miljard dollar aan nieuwe wapens te kopen, aldus Campaign Against Arms Trade (januari 1998).

Tot zover de Turkse emigratiepolitiek naar West-Europa. Nu de emigratiepolitiek van de Maghreblanden. De Marokkaanse bevolking groeit nog sterker dan de Turkse, van 11,6 miljoen in 1960 naar 26,2 miljoen in 1992.217

Zoals we zagen was Algerije tot zijn onafhankelijkheid in 1962 het belangrijkste Franse immigratieland. De bevolkingsgroei van Algerije sloeg bijna alles: van 10,8 miljoen in 1960 naar 26,4 miljoen in 1992. Deze periode overlapt de tijd waarin het wereld-vruchtbaarheidsrecord op 8,1 kind per vrouw werd gezet. Het enorme tempo waarin de bevolkingsgroei in Marokko en Algerije plaatsvindt wordt duidelijk wanneer men ziet dat beide landen in 1960 een kleinere bevolking dan Nederland hadden en in 1992 bijna een twee keer zo grote bevolking. Na de onafhankelijkheid van Algerije stelde Frankrijk een quotumregeling voor Algerijnse gastarbeiders in. Toen in 1973 in Frankrijk anti-Algerijnse rellen uitbraken, stopte dat land de emigratie naar Frankrijk. Na de oliecrisis beëindigde Frankrijk op haar beurt alle immigratie. De Algerijnse emigratie had zich vrijwel uitsluitend

op Frankrijk gericht.

Ook de Marokkaanse emigratie richtte zich voor de onafhankelijkheid in 1956 vrijwel geheel op Frankrijk. Na de onafhankelijkheid viel deze immigratie tijdelijk terug en pas in 1963 sloten Frankrijk en Marokko een wervingsverdrag en begonnen Marok-

kanen zich in grotere getale in Frankrijk te vestigen. In 1975 was hun aantal tot 250.000 gestegen.

Vanaf de jaren zestig richtte de Marokkaanse emigratiepolitiek zich ook op België, Nederland en Duitsland.218 Marokko sloot in 1966 een wervingsverdrag met Duitsland en in 1969 met Nederland.

Het aantal werkenden in procenten van de hele immigrantenbevolking daalde ook in Frankrijk na de oliecrisis.219 In 1968 was 55 procent actief en sinds 1982, na de gezinshereniging, 40 procent. Dit laatste percentage gold ook voor Marokkanen. Omdat in deze cijfers ook de, niet-werkende, kinderen zijn meegeteld is de arbeidsparticipatie zoals door het cbs gedefinieerd hoger. Die komt in de buurt van de 50 procent. De arbeidsparticipatie van de Marokkanen en Turken in Nederland was in 1982 de helft van die van de Maghrebimmigranten in Frankrijk, namelijk 25 procent. De oorzaken liggen in het feit dat Franse immigranten de taal van het immigratieland spreken en in het hogere opleidingsniveau.

De financiële gevolgen van de lagere arbeidsparticipatie van Nederlandse immigranten dan Franse zijn indrukwekkend. Bij 240.000 immigranten (inclusief kinderen) scheelt elke procent arbeidsparticipatie meer of minder ongeveer 24 miljoen gulden per jaar. Wanneer de Nederlandse Marokkanen dezelfde arbeidsparticipatie zouden hebben als de Franse zou de Nederlandse samenleving met zijn 240.000 Marokkanen en 20 procent lagere arbeidsparticipatie 480 miljoen gulden per jaar beter afzijn. Wanneer ook de Nederlandse Turken de arbeidsparticipatie van de Franse immigranten zouden halen, zou Nederland per jaar zelfs 1.080 miljoen per jaar extra naar de vluchtelingenfondsen van de vn kunnen overmaken.

Vanaf 1974 komt de gezinshereniging als immigratiegrondslag op de voorgrond, ook in Duitsland en Frankrijk. Soms worden daarbij beperkende maatregelen genomen. Sinds 30 november 1974 krijgen herenigde gezinsleden in Duitsland geen arbeidsvergunning. Op 1 januari 1975 nam Duitsland een bezuinigingsmaatregel met onbedoeld bijeffect: de kinderbijslag voor in Duitsland verblijvende kinderen werd hoger gesteld dan voor in het buitenland wonen-

de kinderen. Dat had een sterke toename van immigratie van Turkse kinderen tot gevolg. Enige tijd later werd het verschil dan ook weer opgeheven. Naar aanleiding van deze ervaring is nergens overwogen om de omgekeerde strategie te volgen: de kinderbijslag voor in het eigen land wonende kinderen af te schaffen en in stand te houden voor in het buitenland

levende kinderen. Dat zou ook voor de betalingsbalansen van Turkije en de Maghreblanden gunstige gevolgen hebben.

Duitsland heeft enkele malen de leeftijdsgrenzen voor hereniging met kinderen verlaagd. In 1975 tot 18 jaar en in 1981 tot 16 jaar. In dezelfde tijd liet Nederland ongetrouwde dochters van ouder dan 21 jaar toe.

Sinds 1981 mogen tweede-generatiemigranten in Duitsland pas iemand laten overkomen wanneer ze zelf acht jaar in Duitsland hebben gewoond en hun huwelijk een jaar heeft geduurd. Nederlandse gezinsvormers mogen iemand laten overkomen wanneer ze één jaar in Nederland hebben gewoond en ze hoeven niet gehuwd te zijn.

Nadat in 1980 57.000 Turkse asielzoekers Duitsland binnenkwamen, werd voor asielzoekers een wachttijd van twee jaar voor een arbeidsvergunning ingesteld. De toeloop van asielzoekers viel na deze maatregel terug tot 6.000.220

Waardoor is het aantal asielzoekers naar West-Europa zo gegroeid na 1985?

Aangenomen wordt dat heel West-Europa voor asielzoekers en andere immigranten aantrekkelijk is. Binnen dat gebied komen er veel naar Duitsland en Nederland. Zijn de omstandigheden in deze beide landen anders dan in de andere West-Europese landen? Het argument dat de immigranten in de eerste plaats op de goede sociale voorzieningen in Nederland afkomen was in de jaren tachtig door de feiten achterhaald en gold nog slechts voor kinderrijke gezinnen. Na de kortingen op de uitkeringen in Nederland in de jaren tachtig lagen de voorzieningen niet boven het niveau van de andere landen. De extra aantrekkelijkheid van Nederland, speciaal voor grote gezinnen, hangt sinds geruime tijd met de goede huis-vestingsmogelijkheden samen. Ook de medische verzorging in

Nederland is voortreffelijk, en de ziekenfondspremies zijn laag voor iemand met weinig inkomen.

De belangrijkste punten zijn echter het soepele toelatingsbeleid en een niet al te actief uitzettingsbeleid. Het is makkelijk tot Nederland toegelaten te worden, zoals in hoofdstuk 5 bij de gezinsvorming al bleek.

In Frankrijk steeg het aantal asielzoekers van 20.000 in 1980 tot 61.000 in 1989. Sindsdien is door de Franse asieldienst ofpra de asielprocedure tot gemiddeld 55 dagen ingekort. Met die korte termijn wil men inburgering voorkomen voor het geval de verzoeken worden geweigerd. De asieldienst neemt vingerafdrukken om herhalingsverzoeken onder andere naam te vermijden. Het aantal ambtenaren van de ofpra is uitgebreid. In 1990-1992 zijn aanvullende maatregelen genomen. Transporteurs van reizigers zonder geldige papieren worden bestraft. Naast het akkoord van Schengen sloot Frankrijk overeenkomsten met buurlanden om herhalings-aanvragen te voorkomen.

Voorts hebben de Fransen op punten van binnenkomst doorgangszones ingesteld waar het verdrag van Genève niet van toepassing is verklaard. Wanneer een asielzoeker in zo'n zone

binnenkomt voelt Frankrijk zich niet verplicht hem toe te laten. Of deze juridische truc volgens het internationale recht door de beugel kan moet betwijfeld worden.

Ook is bepaald dat asielzoekers gedurende twee jaar geen betaalde arbeid mogen verrichten. Op 24 augustus 1993 werden het verkrijgen van een verblijfsvergunning en gezinshereniging bemoeilijkt.

Noten

210. Comparative research.

211. Ahmet Akgündüz, 'Een analytische studie naar de arbeidsmigratie van Turkije naar West-Europa, in het bijzonder naar Duitsland en Nederland (1960-1974)', Tijdschrift voor sociologie en sociaal onderzoek, Meppel/Amsterdam 1993, p. 352 e.v.

212. Comparative Research, p. 9.

213. Adam Hochschild, De geest van Koning Leopold II en de plundering van de Congo, Meulenhoff/Kritak, Amsterdam 1998.

214. Zie noot 211

215. Idem, p. 353.

216. Comparative Research, p. 37.

217. Comparative Research, p. 11.

218. Comparative Research, p. 6.

219. Comparative Research, p. 7.

220. Muus 1991, p. 10.

10 Schuld en schaamte

Achteraf is gebleken dat alle bezwaren tegen arbeidsimmigratie en gezinshereniging, alle argumenten en alle van belang zijnde inzichten, wellicht met uitzondering van de wetenschap omtrent het opleidingsniveau van de Riffijnen, al in de jaren 1970-1974 bekend, besproken, en vaak als juist erkend waren.

Doel van de sinds 1959 door Nederland ten aanzien van gastarbeiders gevoerde immigratiepolitiek was het verhogen van de Nederlandse welvaart, althans de welvaart van ondernemers. Het laatste jaar waarin deze doelstelling gerealiseerd werd, was 1973, hoewel de staat toen al op deze immigratievorm moest toeleggen. Vanaf 1974 waren de kosten voor de staat hoger dan de extra winsten voor de ondernemers. Vanaf dat moment resulteerde deze immigratiepolitiek in een verarming van Nederland in plaats van in de beoogde verrijking. Sinds dat jaar was de op verhoging van eigen welvaart gerichte immigratiepolitiek als zodanig een commerciële mislukking.

Beschouwt men de immigratie niet als een onbeïnvloedbaar natuurverschijnsel, dan zijn twee soorten motieven te onderscheiden om immigranten toe te laten: egoïstische (onder de noemer wij worden er beter van), en altruïstische (onder de noemer zij worden er beter van). Niet uitgesloten is natuurlijk dat er gevallen zijn waarbij én zij én wij er beter van worden. De meest massale immi-gratiebewegïng aller tijden, die naar de vs, wordt tot deze soort gerekend.

De meeste migratiebewegingen stammen van voor de invoering van de grote West-Europese sociale-zekerheidsstelsels. De migranten hadden, voorzover economische motieven een rol speelden, als doel met werken in hun levensonderhoud te voorzien. Dat was in

die tijd ook de enige manier om in leven re blijven. De naoorlogse Aziatische en Noord-Afrikaanse migraties naar West-Europa en Nederland missen, dit kenmerk. Nog niet in de jaren 1959-1973, toen arbeidsimmigranten vrijwel zonder uitzondering zelfde kost verdienden, maar wel nadien, toen de band tussen inkomen en werk losser werd.

De meeste voorbeelden van geslaagde migraties, waarbij én zij én wij er beter van werden, hebben betrekking op situaties waarbij de nieuwkomers de wens hadden te integreren en ook binnen twee generaties geïntegreerd waren. In dat opzicht vormt de immigratie naar Nederland een uitzondering. Vele immigranten in Nederland integreren nauwelijks. De daling van de vliegtarieven maakt het financieel mogelijk jaarlijks een of meerdere malen het land van herkomst te bezoeken. Dat bevordert de integratie niet. Ook willen de meeste Turken en Marokkanen trouwen met iemand uit hun streek van herkomst, hergeen integratie evenmin bevordert. Wanneer een hele dorpsbevolking naar Nederland verhuist, hetgeen vanuit de Rif niet uitzonderlijk is geweest, is begrijpelijk dat men de onderlinge sociale cohesie niet wil afbreken, dus bij elkaar in de buurt wil wonen en oude gewoonten wil voortzetten. Hoewel deze neiging begrijpelijk is, leidt ook deze niet tot snelle integratie. Ook in de vs, om dat voorbeeld nog maar eens te noemen, arriveert men vaak in eerste instantie in de eigen etnische wijk. Etnische wijken vormen in Amerikaanse steden echter vaak springplanken voor

verdere migratie, de banen en functies achterna. Ook in dat opzicht is Nederland geen model-immigratieland. In Nederland zijn Turken- en Marokkanenwijken voornamelijk eindstations van immigratielijnen.

De immigratie naar Nederland vertoont nog meer bijzondere kenmerken. Het gaat hier om immigratie van dunbevolkte Afrikaanse en Aziatische landen naar het dichtstbevolkte land van het dichtstbevolkte werelddeel. Als gevolg hiervan heeft de naoorlogse immigratie naar Nederland nog een ander kenmerk: de binnenkomst van elke nieuwkomer brengt geen lagere, maar juist hogere externe kosten met, zich mee dan de binnenkomst van de vorige nieuwkomer. Hiermee wordt in feite de economische definitie van overbevolking gegeven. Aangezien het Centraal Planbureau dit

verschijnsel reeds in 1972 constateerde, is de conclusie gewettigd dat Nederland volgens economische maatstaven, in ieder geval sinds 1972, overbevolkt is.

Er bestaan echter ook landen waar de welvaart door immigratie stijgt. Op wereldniveau gezien is het onverstandig om immigratie toe te staan naar landen die overbevolkt zijn ten koste van landen die voordeel hebben bij immigratie. Nederland benadeelt niet alleen zichzelf door immigratie toe te staan, maar het benadeelt indirect ook de landen die van immigratie welvarender zouden kunnen worden.

Men zou zich de vraag kunnen stellen of de Nederlandse immigra-tiepolitiek, die aanvankelijk op verhoging van de Nederlandse welvaart was gericht, ooit officieel gewijzigd is en vanaf dat moment gericht was op het verlenen van financiële steun aan arbeidsimmi-granten in Nederland. Voor zo'n bewuste koerswijziging zijn geen aanknopingspunten te vinden. Integendeel, minister van Sociale Zaken Boersma zei in oktober 1974 in de Tweede Kamer nog dat nieuwe arbeidsimmigranten onmisbaar waren voor de Nederlandse economie. De door hem instandgehouden arbeidsimmigratie was nog steeds op het verhogen van de Nederlandse welvaart gericht. Ook nadien is nooit betoogd dat financiële ondersteuning van immigranten het doel van de Nederlandse immigratiepolitiek was, of zou moeten worden. Voortdurend werd zelfs lippendienst bewezen aan de stelling dat Nederland geen immigratieland was of moest worden. Anno 1999 zijn er zelfs nog hoogleraren die volhouden dat immigratie gunstig is voor Nederland en dat Nederland immigranten nodig heeft. Zo beweerde professor H. Entzinger, hoogleraar in de migratie-sociologie, in januari en februari 1999 in interviews voor radio, televisie en in weekbladen dat Nederland niet zonder nieuwe immigranten kon. Bij dat soort standpunten wordt nooit enige onderbouwing gegeven om de eenvoudige reden dat die niet te leveren is. Doordat de gevolgen van de Nederlandse immigratie-politiek nog nooit door economen onder de loep zijn genomen, kunnen die stellingen nog steeds gepresenteerd worden.

Wanneer men de feiten echter los van de presentaties beschouwt, moet men constateren dat sinds 1974 in toenemende mate overheids-

gelden aan financiële ondersteuning van immigranten zijn besteed.

De kosten van levensonderhoud zijn in West-Europa aanzienlijk hoger dan in Marokko, Turkije, of de derde wereld in het algemeen. Het kost daardoor meer geld om een niet-werkend immigrantengezin in Nederland te onderhouden dan in het land van herkomst. De wijze waarop Nederland Turkse en Marokkaanse gezinnen financiert is dan ook onnodig kostbaar. Er worden minder mensen geholpen dan bij een meer doordacht hulpverleningsprogramma mogelijk zou zijn. De allerarmsten zijn bovendien niet in staat de reis naar Nederland te maken. De Nederlandse immi-gratiepolitiek is ongemerkt overgegaan in een van de meest verspillende vormen van hulpverlening die men zich kan voorstellen.

Officieel geeft Nederland bijna één procent van het nationaal inkomen (ruim zes miljard gulden) aan ontwikkelingshulp. Die hulp komt niet in zijn geheel terecht bij diegenen waarvoor hij bestemd is. Net zoals stichtingen op het gebied van welzijn en gezondheidszorg hun overheadkosten hebben, heeft het departement van Ontwïkkelingszaken die ook. Wanneer men de hulp aan immigranten meerekent, besteedt Nederland echter bijna vier procent van zijn bnp aan hulp, ruim twintig miljard gulden. Dat hoeft men niet hoog te vinden, maar juist wanneer men weinig geld ter beschikking heeft, is men moreel verplicht met die beperkte middelen zoveel mogelijk leed in de wereld te verzachten.

Blijkens de Kamerdebatten over de Nota buitenlandse werknemers uit 1969 en de regularisatievoorstellen voor gastarbeiders wekken zowel Kamerleden als bewindslieden de indruk ruimhartig jegens vreemdelingen te zijn. Dat is gezichtsbedrog, zoals uit het volgende rekenvoorbeeld blijkt. Rekening houdend met positieve effecten van de consumptie in Nederland, kan men bijvoorbeeld voor 90.000 gulden per jaar een immigrantengezin in Nederland onderhouden. Datzelfde gezin zou in het land van herkomst bijvoorbeeld voor 8.000 gulden per jaar in leven gehouden kunnen worden. Door dat gezin in Nederland te helpen, gooit Nederland dus 82.000 gulden weg. Wanneer men dat gezin in het land van herkomst zou financieren zou Nederland met de bespaarde 82.000 gulden in de allerarmste landen dertig gezinnen een fatsoenlijk bestaan kunnen garanderen. De kosten van levensonderhoud zijn

in de allerarmste landen namelijk nog lager dan in Turkije en Marokko. Doordat Nederland er de voorkeur aan geeft het Turkse of Marokkaanse immigrantengezin in Nederland te onderhouden, walst men tegelijkertijd over de belangen van twintig van de allerarmste, maar in Nederland niet zichtbare, buitenlandse gezinnen heen.

Dat zichtbare charitas sterker aan de warme gevoelens van de gever appelleert dan onzichtbare charitas is een verschijnsel van alle tijden. Het zichtbaar etaleren van de eigen charitatieve activiteiten werd ooit als een typische regentenhobby gezien. Wérkelijke hulpverlening is niet gericht op het ontvangen van dankbaarheid. Er is slechts één objectieve maatstaf waaraan hulpverlening getoetst moet worden: het wereldwijd zoveel mogelijk verzachten van leed, los van de afstand tot de te helpen mensen. Van verantwoordelijkheid dragende politici zou verwacht mogen worden dat ze bij de besteding van overheidsgelden op dit punt rationaliteit aan de dag leggen.

Immigratiepolitiek die uitmondt in financiële hulp aan immigranten is, hoewel dat nooit gezegd wordt, een vorm van interne hulp die concurreert met de klassieke vorm van ontwikkelingshulp. Het effect van deze hulpvariant moet daarom op dezelfde wijze gemeten worden als het effect van externe ontwikkelingshulp. Nu is het absolute nut van ontwikkelingshulp moeilijk te meten, maar tot op zekere hoogte is het mogelijk te bezien of sommige vormen effectiever zijn dan andere. Wanneer men een miljoen gulden aan lager onderwijs wil uitgeven, is het effectiever dat bedrag uit te geven in een omgeving waar dat onderwijs goedkoop te organiseren is, dan in een omgeving waar dat onderwijs duur is.

Laten we eens nagaan wat Nederland met zijn klassieke ontwikkelingshulp heeft bereikt, voordat men besluit op interne ontwikkelingshulp (waaronder langzamerhand ook de kinderbijslag gerekend zou kunnen worden) te bezuinigen en de daardoor vrijkomende gelden naar het departement van Ontwikkelingssamenwerking door te sluizen.

Tot voor kort kon ontwikkelingshulp in Nederland bijna gelijkgesteld worden aan Pronk-hulp, maar ook onder de kabinetten-

Drees werd al aan ontwikkelingshulp gedaan, zelfs op professionelere wijze. In de troonrede van 1954 komt de ontwikkelingshulp voor het eerst ter sprake. Het kabinet-Drees zag voor Nederland meer een taak weggelegd bij de financiering dan bij de uitvoering. De Nederlandse regering zou voortgaan om samenwerking in het kader van de Verenigde Naties te bevorderen ten aanzien van alle zaken waarvan een benadering in wereldverband de meest gewenste is. Zij dacht daarbij in het bijzonder aan de financiering van de hulp aan minder ontwikkelde gebieden, aldus het kabinet-Drees in die troonrede. Dat was echte hulp, zonder visualisering van de cha-ritas, en deze kwam erop neer dat geld naar de professionals van de VN werd overgemaakt.

Pronk was minister van Ontwikkelingssamenwerking in het kabinet-Den Uyl, in het derde kabinet-Lubbers en in het eerste kabinet-Kok. In alle drie de kabinetten heeft Pronk een nota over ontwikkelingssamenwerking aan de Kamer gepresenteerd. In zijn eerste nota, uit 1976, bepleitte hij een verschuiving van hulp via de VN naar bilaterale hulp aan private organisaties.221 In de nota was uiteengezet dat de ontwikkelingsinspanning lange tijd gericht was geweest op het verwezenlijken van een maximale economische groei van de ontwikkelingslanden. Pronk was erachter gekomen dat deze wijze van hulpverlening vaak tot nog schevere inkomensverhoudingen in de ontwikkelingslanden had geleid, waarbij de totale welvaartsstijging toeviel aan een kleine groep mensen die toch al relatief rijk was. Van de ontwikkelingshulp die Nederland in de jaren zestig had gegeven, bleek in veel gevallen niets aan de allerarmsten ten goede te zijn gekomen, aldus Pronk.222 Daarom pleitte hij voor het aanbrengen van een nieuwe component in de ontwikkelingspolitiek: directe leniging van acute noden. De allerarmsten, die leven op de rand van het bestaan, konden niet meer wachten op de lange-termijnveranderingen van de structuren, aldus de nota. Vermeld was dat een miljard mensen in uiterste armoede en ellende leefde: honger, ziektes, bestaansonzekerheid, afhankelijkheid, werkloosheid en analfabetisme. Zij vormden de doelgroepen waarop de Nederlandse hulp gericht werd. Het overgrote deel, ongeveer 700 miljoen van de allerarmsten, leefde op het platteland en was afhankelijk van de landbouw. Ook in de steden

woonden echter velen - ongeveer 300 miljoen - die tot de armsten gerekend moesten worden.

Om de nieuwe doelstelling - hulp aan de allerarmsten - te verwezenlijken, introduceerde Pronk in 1976 een nieuwe categorie hulpprogramma's en hulpprojecten onder de naam 'Directe hulp aan de armste landen en groepen'. Bij de besteding werd in de nota een duidelijke keuze gemaakt: zoveel en zo direct mogelijk voor de armsten. Bij de keuze van landen waaraan bilaterale hulp zou worden verleend, waren de criteria allereerst de mate van armoe, dan de behoefte aan hulp van buitenaf en tenslotte de vraag of door het betrokken land een beleid werd gevoerd dat vooral aan de armsten ten goede kwam.223

Uit doelmatigheidsoverwegingen wilde Pronk de bilaterale hulp tot een aantal zogenaamde concentratielanden beperken, maar omdat de armste mensen nu eenmaal niet alleen in concentratie-landen woonden wilde hij ook aan niet-concentratielanden bilaterale hulp blijven geven, maar dan via particuliere, niet-commercië-le instellingen.

Aan een integrale mondiale benadering van het ontwikkelingsvraagstuk werd volgens de nota grote waarde toegekend. De overleg- en samenwerkingsstructuur van de Verenigde Naties was daarop in het bijzonder afgestemd. Om deze redenen zou in de komende jaren op grote schaal steun worden verleend aan deze vorm van internationale samenwerking, was in de nota te lezen. Die bewering was in strijd met de waarheid. Het beleid van Pronk was er immers juist op gericht om de hulpverlening buiten de VN, bilateraal en via particuliere organisaties te laten geschieden. Pronk had kritiek op de vn omdat namens de ontwikkelingslanden aan de gesprekken werd deelgenomen door 'de regerende groepen in die landen, inclusief de vertegenwoordigers van die landen waar met de rechten van grote delen van de bevolking onvoldoende rekening wordt gehouden'. Hulpverlening via de vn zou daardoor volgens Pronk weinig mogelijkheden bieden iets te doen aan de ongelijkheid in deze ontwikkelingslanden.

Bilateraal ontwikkelingsbeleid zou wel zware eisen stellen aan de kwaliteit en de kwantiteit van het Nederlandse ambtenarenapparaat. Voor bilaterale hulp bleek het noodzakelijk dat Nederland een

grote hoeveelheid kennis over de ontvangende landen had om te kunnen vaststellen of het Nederlandse hulpaanbod voldoende bijdroeg aan de ontwikkeling van het ontvangende land.224

Hoewel de bedoelingen van Pronk zeer lovenswaardig waren, had de koerswijziging wel een slechte uitwerking op de doelmatigheid van de ontwikkelingshulp. In plaats van de keuze tussen een klein aantal bestedingen, bijvoorbeeld tussen de vn en de Wereldbank, moest het departement van Ontwikkelingssamenwerking over een groot aantal landen de noodzakelijke kennis opbouwen, maar ook onderhouden. De opbouw van deze kennis was geen eenmalige investering. Ook zou het mogelijk zijn dat de situatie in ontwikkelingslanden die niet aan de criteria van Pronk voldeden, zich zou wijzigen, waardoor zij wel voor Pronk-hulp in aanmerking kwamen. Ook de situatie in die landen moest dus gevolgd worden. De

accentverlegging van multilaterale hulp via de vn naar bilaterale hulp via het eigen ambtenarenapparaat had dus ook tot gevolg dat men van de situaties in alle ontwikkelingslanden op de hoogte moest blijven, met alle kosten van dien.

Uit de nota bleek, kortom, dat het doel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking sinds 1976 niet langer was de achtergebleven landen economisch te ontwikkelen, maar om de allerarmsten te helpen hun meest acute noden te lenigen. Door deze strategische bijsturing ging de ontwikkelingshulp grotendeels over in armenhulp. Daardoor werd deze vergelijkbaar met de interne hulp die Nederland aan immigranten gaf.

In 1990 presenteerde Pronk zijn volgende ontwikkelingsnota: Een wereld van verschil: nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig. In deze nota klaagde Pronk over het feit dat er wereldwijd te weinig kapitaal aan de ontwikkelingslanden ter beschikking werd gesteld en dat de daling van de particuliere kapitaalstroom slechts gedeeltelijk door officiële stromen gecompenseerd werd. Pronk klaagde terecht. Wanneer Nederland in de jaren tachtig niet miljarden guldens aan de interne financiering van immigranten had, uitgegeven, had men in een deel van deze wereldwijde tekorten kunnen voorzien.

Met betrekking tot de bevolkingsgroei constateerde Pronk dat

de aanvankelijke tweedeling (langzame groei in Noord en snelle groei in Zuid) was vervangen door een tweedeling tussen de derdewereldlanden onderling. Een omslagpunt naar afnemende bevolkingsgroei deed zich over het algemeen pas voor na het bereiken van een zeker welvaartsniveau en dat punt leek in veel landen bereikt te zijn, zo was in de nota te lezen. Niettemin stierf in een kwart van de landen nog steeds meer dan tien procent van de zuigelingen. Het aantal ondervoede mensen was in de jaren tachtig wereldwijd gestegen naar 510 miljoen, van wie 100 miljoen zuigelingen en kleuters. Tien miljoen kinderen waren zo ernstig onder-voed dat ze binnen afzienbare tijd zouden sterven. Bijna de helft van de wereldbevolking had geen toegang tot veilig drinkwater. Meer dan een miljard mensen leefde in 1990 in absolute armoede, 800 miljoen mensen leden dagelijks honger en elk jaar stierven miljoenen kinderen.

Op het punt van de bevolkingsgroei lijdt ook de nota van Pronk aan wat ik zou willen noemen het vloed-syndroom, het idee dat onbeïnvloedbare machten de gang van zaken bepalen. Dat harde overheidsmaatregelen wel degelijk invloed kunnen hebben blijkt onder meer uit de gang van zaken in Iran.225 In 1979, toen Iran 36 miljoen inwoners had, deed Imam Khomeiny een beroep op de moeders van Iran 'veel zoons' groot te brengen. Iran wilde een groot en sterk leger opbouwen, aldus het NRC-Handelsblad van 12 februari 1999. 'Iedereen die ertoe deed, vooral geestelijken, pleitte dus publiekelijk voor grote gezinnen, hoe groter hoe beter. Die pleidooien werden kracht bijgezet met concrete maatregelen. Deze namen de vorm aan van kinderbijslag, zwangerschapsverlof, extra voedselbonnen, goedkope verzekeringen en promotie: wie zeven kinderen had, kreeg voorrang op een rivaal van zes.' 226

Deze maatregelen hadden resultaat. Er trad een exorbitante bevolkingsgroei op. In acht jaar

was de bevolking tot bijna 50 miljoen mensen gestegen, ruim drie procent per jaar. Iraanse vrouwen hadden toen gemiddeld 6,4 kinderen (bijna evenveel als het wereld-vruchtbaarheidsrecord van 8,1 kind per moeder dat volgens de socioloog Muus in de jaren zeventig in Algerije was gevestigd). Omdat Iran zichzelf toen niet meer kon voeden kwamen ook andere geluiden aan bod, aldus het NRC-Handelsblad-artikel. Moham-

med Yazdi, nu hoofd van de rechterlijke macht, vroeg zich in 1988 af: 'Kunnen we trots zijn op een natie van hongerige moslims die de ongelovigen van de wereld om liefdadigheid moeten vragen?' 227 In datzelfde jaar werd het geboortebeperkingsprogramma van de VN weer ingesteld. In 1993 werden kinderbijslag en zwangerschapsverlof na het derde kind afgeschaft. Men overweegt nu de kinderbijslagen en andere subsidies al na het tweede kind stop te zetten.228 Ook deze maatregelen hadden het beoogde effect. De bevolkingsgroei is sinds 1990 gehalveerd tot ruim anderhalf procent per jaar. Door deze plotselinge koerswijziging zal ongetwijfeld veel leed zijn veroorzaakt, net als in China, waar stevige boetes worden geheven wanneer men meer dan twee kinderen krijgt. Dit zijn harde, maar effectieve maatregelen, die echter niet passen in een cultuur waar én de kool én de geit gespaard moeten worden, maar uiteindelijk beide ten onder gaan.

Bestrijding van manifeste armoede is een van de grootste uitdagingen voor de jaren negentig, zo werd in Pronks tweede nota terecht gemeld.229 Ronduit alarmerend waren de perspectieven voor de minst ontwikkelde landen. De economische groei van deze landen was achtergebleven bij de prognoses. Een van de oorzaken daarvan was het uitblijven van extra hulp uit de rijke landen.

Veel aandacht werd geschonken aan de schrikwekkende milieuvernietiging door de bevolkingsstijging in de wereld. De regenwouden in Thailand en verschillende Midden-Amerikaanse landen bestaan niet meer. Hoewel het niet met zoveel woorden werd gezegd, bleek de bevolkingsgroei de moeder aller problemen. Ook de aantasting van de regenwouden was voor een belangrijk deel aan de overbevolking te wijten.

Voor het slagen van family planning is het noodzakelijk dat culturele barrières die emancipatie van vrouwen belemmeren, worden geslecht. Zeer belangrijk is dat vrouwen en meisjes toegang krijgen tot onderwijs en gelijke rechten verkrijgen. 'Verbetering van de status van vrouwen zal ondermeer als direct gevolg hebben een latere huwelijksleeftijd.en de wens minder vaak zwanger te zijn,' was in de nota te lezen.

De nota eindigde met de constatering dat het Nederlandse ont-

wikkelingsbeleid, met armoedebestrijding als centrale doelstelling, aansloot bij het internationale beleid zoals gepresenteerd door de Wereldbank, het VN-ontwikkelingsprogramma en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (oeso).

De zorgen over schever wordende inkomensverdelingen, die in 1976 tot uitbreiding van de bilaterale hulp hadden geleid, waren weg-geëbd. 'Het is mogelijk nieuwe evenwichten te creëren tussen groei en verdeling. Dat zijn geen tegenstellingen zonder meer: een betere verdeling kan de groei ten goede komen. Anderzijds kan een hogere groei een eerlijker verdeling bevorderen en verduurzamen.' 230

Voor de Nederlandse hulpverlening waren deze constateringen van het grootste belang. Nu de scheefheid van inkomensverdeling geen bezwaar meer was tegen hulpverlening via de VN, verviel de basis onder de bilaterale ontwikkelingshulp. Door meer fondsen aan de vn ter beschikking te stellen kon het Nederlandse ontwikkelingsgeld doelmatiger, dus socialer, aangewend worden. Het dure ambtelijke controleapparaat dat in vele landen de vinger aan de pols moest houden om te beoordelen of Nederlandse hulp nog verantwoord was, kon ontbonden worden. Pronk en zijn ambtenaren zagen deze bui kennelijk hangen en zij voerden non-argumenten aan ter verdediging van hun bilaterale voorkeur. Allereerst het argument dat de keuze voor 'het bilaterale kanaal' voor een deel historisch bepaald was. Voorts 'de behoefte aan continuïteit, vooral aan ontvangende zijde', wat zoveel wil zeggen dat iemand die vorig jaar geld van het departement kreeg, ook dit jaar graag een som zou willen ontvangen. Het derde argument is misschien nog wel het meest zwaarwegende geweest: 'Het onderhouden van bilaterale hulprelaties bevordert de herkenbaarheid van het eigen beleid van de donor, nationaal (draagvlak) en internationaal (positie in de donorgemeenschap en in internationale instellingen). Bilaterale hulp verschaft een basis en een kader voor het voeren van een eigen beleidsdialoog met het ontvangende land en biedt beleidsdoelstellingen. Het bilaterale kanaal schept daarnaast ook de mogelijkheid om snel in te spelen op specifieke noden en nieuwe beleidsprioriteiten en om in het donorland aanwezige capaciteit en specifieke deskundigheid flexibel aan te wenden in het belang van ontwikkelingslanden.' 231

Historische bepaaldheid, continuïteitsbehoefte en 'herkenbaarheid van het eigen beleid' waren in 1990 belangrijke argumenten geworden om het geld inefficiënt bilateraal te besteden in plaats van aan de VN ter beschikking te stellen.

De strategie van de concentratiegebieden moet overigens met een forse korrel zout genomen worden. De landen die van Nederland bilaterale steun ontvangen zijn in de nota op een wereldkaart afgebeeld. Het aangegeven gebied is zo groot dat zelfs Groot-Brit -tannië of Frankrijk in hun koloniale glorietijd op zo'n kaart jaloers zouden zijn geweest. Weliswaar staat geen enkel voormalig wervingsland van gastarbeiders op de lijst (Marokko en Turkije waren daarvoor te rijk) maar in de regio Nijl, Rode Zee en Oost-Afrika komen acht landen voor, in West-Afrika twaalf, in Zuidelijk-Afrika negen, in Azië negen en in Latijns-Amerika twaalf landen; bij elkaar vijftig concentratielanden.

Doordat Nederland zijn bijdrage voor ontwikkelingshulp voor al die landen zelf wil besteden, ontstaat de noodzaak vele ambtenaren naar de betreffende landen te laten reizen. Bij calamiteiten kan echter niet altijd met een ambtenaar volstaan worden. Dan moet er ook weleens een minister aan te pas komen. De Nederlandse ontwikkelingsstrategie levert dan ook het beeld op van een per helikopter vervoerde, door fotografen vergezelde Pronk als mega-ram-pentoerist. Over hoe meer landen de hulp gespreid is, hoe frequenter Pronk zijn ramptoeristische neigingen moet uitleven.

Bij de vn (en door het kabinet-Lubbers in 1983) werd al geruime tijd ingezien dat vluchtelingen in het algemeen beter in de eigen regio te helpen zijn. Daarmee wordt ook voorkomen dat zij elders (ook in Nederland) tegen aanzienlijk hogere kosten geholpen moeten worden. In verband hiermee is het opvallend dat in de begroting van Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 1991 slechts 29 miljoen gulden bestemd was voor de VN-vluchtelingenfondsen, luttele dubbeltjes per vluchteling. Op dezelfde begroting was 270 miljoen gulden ingeruimd voor de Nederlandse Antillen, ruwweg tienduizend gulden per Antilliaan, en per hoofd gezien tienduizenden keren meer voor een Antilliaan dan voor een vluchteling.

Nog grotere bedragen werden op de begroting voor interne hulp uitgetrokken. Bijna 120 miljoen subsidie voor opvang van buiten-

landse werknemers en 420 miljoen voor opvang in Nederland van asielzoekers. Voor de periode 1991-1995 was zelfs een half miljard gulden uitgetrokken voor opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en voor opvang van asielzoekers in Nederland zelfs bijna twee miljard.

Hoewel men de tientallen miljarden guldens die aan de interne immigratiehulp besteed zijn, beter naar het departement van Ontwikkelingssamenwerking had kunnen overhevelen, is dat niet het beste alternatief. Doordat dit departement hoge kosten voor studie- en ambtenarenapparaat maakt, zou een jaarlijkse directe overmaking van twintig miljard gulden naar de vluchtelingenorganisaties van de vn de beste besteding zijn geweest. Dat geldt echter alleen, het moet nogmaals benadrukt worden, wanneer het doel is de hoeveelheid menselijk leed wereldwijd te verminderen. Wanneer men echter nationaal en internationaal herkenbare en zichtbare charitas wil bedrijven, en uit eigen vrijgevigheid maximaal genot wil puren, moet men natuurlijk op de in 1974 ingeslagen weg voortgaan.

Wat zijn nu eigenlijk de diepere oorzaken van het verschijnsel dat Nederland zijn geld zo asociaal verspilt? De eerste oorzaak is het verschijnsel 'een immigrant is ook een klant'. Er zijn nogal wat spraakmakende mensen die financieel belang hebben bij immigratie. Zoals voor vele maatschappelijke geledingen, geldt ook voor de immigratie-industrie dat direct belanghebbenden meer energie steken in het promoten van de eigen activiteiten dan diegenen die het algemeen belang op het oog hebben in het tegengaan van onmaatschappelijke ontwikkelingen. Belangengroepen duwen hun plannen met meer kracht door dan dat anderen ze in het algemeen belang tegenhouden. Dat verschijnsel is sterker naarmate de leidende politici minder visie hebben. Onder Wim - 'wie het weet mag het zeggen' - Kok kunnen belangengroepen al snel hun kansen pakken, niet alleen op immigratiegebied maar ook bij de promotie van bijvoorbeeld de Betuwelijn en andere infrastructurele projecten.

De vraag is dus: waardoor heeft de immigratie-industrie haar

positie zo lang kunnen handhaven? De Nederlandse variant van het McCarthyisme heeft de immigratie-industrie jarenlang in de kaart gespeeld. De werkelijke vraag wordt dus: waardoor heeft die maatschappelijke terreur de immigratie-industrie zo lang tot steun kunnen zijn? Diverse media hebben daarbij een rol gespeeld maar de hoofdrol was toch wel voor de televisie weggelegd. Al direct valt op dat de immigratie-industrie in de loop der jaren tal van mensen met telegenieke presentatie heeft voortgebracht, van advocaten tot welzijnswerkers. Uiteindelijk komt het vraagstuk van de asociale overheidsverspilling dus hierop neer dat verklaard moet worden waardoor de tv zo lang en zo intens met de immigratie-industrie heeft samengewerkt.

Het antwoord op die vraag is tweeledig. Hoe kleiner de afstand tot een gebeurtenis, hoe groter de aandacht daarvoor. Een buurman die zijn been breekt is belangrijker dan honderd doden in India. Wanneer tijdens een storm voor de Filippijnse kust een veerboot omslaat en honderden opvarenden verdrinken, leidt zo'n gebeurtenis in de Nederlandse kranten tot een bericht van één, hooguit twee, kolommen. Wanneer bij een aardbeving in China 10.000 mensen omkomen, krijgt ook dat nieuws in de Nederlandse kranten in het algemeen maar een klein berichtje.

De belangstelling voor een gebeurtenis hangt dus niet alleen samen met de ernst van de gebeurtenis, het aantal slachtoffers of de hoeveelheid leed. De hoeveelheid aandacht wordt door andere factoren bepaald, zoals de letterlijke afstand tot de gebeurtenis als ook de persoonlijke betrokkenheid. Als bij het zinken van een Filippijnse veerboot ook Nederlanders verdronken zouden zijn, zou de ondergang van die boot in Nederland meer aandacht krijgen.

Het verschijnsel dat de aandacht voor een gebeurtenis lang niet altijd in verhouding staat tot de hoeveelheid leed of het aantal slachtoffers, is algemeen geaccepteerd. De keerzijde van deze medaille is dat zaken zonder veel leed onevenredig veel aandacht kunnen krijgen. Het leed van een immigrant die Nederland moet verlaten omdat hij niet aan de toelatingscriteria voldoet en daardoor een stuk welvaart waarop hij meende recht te hebben, weer moet inleveren, is in vergelijking met de hongerdood van vele zuigelingen, van weinig belang. Toch trekt zo'n nabije immigrant alle aandacht.

Er is nog een ander punt. Als informatief medium loopt de tv achter bij de schrijvende media. Beelden kunnen daarentegen in het algemeen weer beter emoties opwekken. Toen Fokker ten onder ging, kwamen in tv-uitzendingen over dat onderwerp altijd sfeervolle opnames van de oude Spin (het eerste toestel van Fokker) voor, hoewel dat toestel niet tot de ondergang van de fabriek had geleid. Ook TV-medewerkers zelf erkennen dat men belangrijke onderwerpen soms moet laten liggen omdat er geen interessant beeldmateriaal bij geleverd kan worden. De beeldpotentie bepaalt dus mede of een gebeurtenis tv-nieuws kan worden.

De TV heeft van deze nood een deugd gemaakt en zich gespecialiseerd tot emotie-TV, of beter gezegd, tot huil-TV, niet in de beperkte zin van honeymoonquizzen of dat soort programma's, maar in ruime zin waardoor ook het journaal eronder valt.

Dan nu, de tweede pijler waarop de Nederlandse geldverspilling uiteindelijk zou kunnen rusten: de schaamte. Schaamte over de Tweede Wereldoorlog, over de medewerking aan de

holocaust, over het koloniale verleden en over de slavenhandel.

Nederland heeft als staat inderdaad reden om zich te schamen voor de weinig royale ontvangst van joodse en andere Duitse vluchtelingen in de jaren dertig. De regering Colijn joeg de vluchtelingen bij duizenden weer de Duitse grens over, hun dood tegemoet. Bovendien zijn tussen 15 juli 1942 en 13 september 1944 ruim 100.000 joden naar Duitsland en Polen gedeporteerd om daar vermoord te worden. Dit gebeurde met instemming van de Nederlandse regering in Nederland en met praktisch stilzwijgen van de Nederlandse regering in Londen. De hoogste Nederlandse ambtenaren deden uit vrije wil mee, zij het dat ze bij weigering naar een ander baantje hadden moeten omkijken. Toen de Duitsers Nederland bezetten bestond er in Nederland geen administratie van wie jood was en wie niet. De deportatieplannen konden pas worden uitgevoerd nadat men een administratief overzicht van alle joden had verkregen. Dit kreeg men door de zogenaamde ariërverklaring voor iedereen verplicht te stellen. In die verklaring gaf iedere ingezetene aan hoeveel joodse grootouders hij of zij had. Bij de invoering van deze voor de jodenvernietiging essentiële verklaring

namen de leden van de Hoge Raad der Nederlanden het voortouw. Zij ondertekenden de verklaring als eersten en gaven daarmee het voorbeeld aan lagere rechters, aan ambtenaren en aan burgers. De hoogste Nederlandse ambtenaren, de secretarissen-generaal, ondertekenden de regelingen waarbij hulp aan joden tot misdrijf werd verklaard. Met zijn oordeel dat door de bezetter ingestelde rechtsregels geldend recht waren, maakte de Hoge Raad ook ruimte voor de regel dat het een misdrijf was om joden te redden. Dat heeft ertoe geleid dat velen hun natuurlijke neiging om te helpen onderdrukten. De hoogste Nederlandse politie-autoriteiten gingen akkoord met het uit hun huizen slepen van joodse Nederlanders. Wilhelmina tenslotte had een veilig heenkomen gezocht in Londen en in strijd met de grondwet was de Nederlandse regering haar achternagereisd. Hoewel in Nederland de elites in brede zin zich dus aan buitensporig wangedrag hadden schuldig gemaakt (de koningin, de secretarissen-generaal, de hoge ambtenaren, de leden van de Hoge Raad) werd na de oorlog niemand van hen voor de rechter gedaagd. Wie zou ook wie ter verantwoording moeten roepen? Geen veroordelingen, en zelfs geen vervolgingen op niveau. Misschien wel een besef van eigen tekortschieten. De mensen om wie het gaat zijn overleden. Hun morele schuld gaat over op de Staat der Nederlanden. Maar gaat die morele schuld niet ook over op de sociale klasse waartoe de toenmalige elites behoorden? Het lijkt ongerijmd dat deze meer overgaat op andere, lagere klassen.

Dan is er de schaamte over het koloniaal verleden, over het feit dat 'wij' andere volkeren hebben uitgebuit en onderdrukt. Met name Indonesië is sinds de Gouden Eeuw uitgebuit, eerst door de Verenigde Oost-Indische Compagnie, die weliswaar een onderneming met particuliere aandeelhouders was, maar van de Zeven Verenigde Provinciën grote overheidsbevoegdheden ontvangen had en in Nederlands-Indië letterlijk een staat in een staat vormde. In 1832 werd de uitbuiting via het cultuurstelsel door de inmiddels gevormde Nederlandse staat zelf ter hand genomen. Dat stelsel hield in dat men in Indië een vijfde deel van zijn grond moest bebouwen met door de regering voorgeschreven en voor de regering bestemde producten. Een door de schrijver Multatuli bekend geworden voorbeeld was de verplichting om koffie te verbouwen, die dan ver-

192

volgens via de koffieveilingen van de Nederlandse Handelsmaatschappij, een voorloper van de abn-amro bank, in Amsterdam aan de man werden gebracht. Met de opbrengst konden de kosten van het Nederlands bestuur in Indie worden betaald en er bleef een, jaarlijks stijgend, batig saldo over dat naar Nederland werd overgemaakt. Recenter in het geheugen liggen de militaire veroveringen in Nederlands-Indië, met name de Atjeh-oorlogen onder leiding van generaal Van Heutz, de latere adjudant van koningin Wilhel-mina. Zonder overdrijving kan gesteld worden dat Nederland als Staat zich mag schamen voor het koloniale verleden, niet alleen voor de activiteiten van zijn onderdanen maar ook voor die van zichzelf. Ook hier rijst de vraag of de morele schuld alleen op de staat rust of ook op de sociale klasse van de vroegere koloniale profiteurs en beleidsbepalers, of dat deze overgaat op de lagere sociale klassen.

Tenslotte de schaamte over de slavenhandel. Sinds de zestiende en zeventiende eeuw hebben lokale West-Afrikaanse machthebbers honderdduizenden van hun medemensen aan West-Europese sla-venhandelaren verkocht. In de achttiende en negentiende eeuw deden ook Nederlanders aan deze slavenhandel mee. De Nederlanders verkochten de slaven overwegend aan Surinaamse plantageeigenaren. Nederland betaalt zijn morele schuld jegens de nakomelingen van die slaven sedert jaren in twee vormen: als klassieke externe ontwikkelingshulp (hoewel deze hulpverlening sinds de moordpartijen in Paramaribo in het begin van de jaren tachtig op een laag pitje staat) en als interne ontwikkelingshulp. Ruim dertig procent van de Surinaamse bevolking heeft in Nederland een nieuw tehuis gevonden en hun aantal groeit nog steeds.

De relatie met de Nederlandse Antillen is gecompliceerder. Er gaat veel geld naartoe en ook komen vele Antillianen naar hun nieuwe tehuis: Nederland. Aan de andere kant maken Nederlandse banken winsten doordat ze vestigingen op de Antillen mogen hebben. Bovendien is het aanhouden van de overzeese rijksdelen voor Nederlandse politici een onuitputtelijke bron van snoep- en zakenreisjes zoals eind 1998 weer eens bleek toen een grote parlementaire delegatie de toestand in de gevangenis Koraal Specht inspecteerde en vervolgens besloot dat Nederland het bestuur daarvan over moest nemen.

193

Voorzover schaamte over de Nederlandse medewerking aan de holocaust, over het koloniale verleden en over de slavenhandel een rol speelt bij de zichtbare wijze waarop Nederland zijn charitas bedrijft, zou eens uiteengezet moeten worden waarom de lasten van die charitas op uitkeringsgerechtigden, AOW-ers, zieken en andere zwakkeren in de Nederlandse samenleving worden afgewenteld en niet op de hogere sociale klassen die bij deze praktijken actief betrokken waren.

De Nederlandse immigratiepolitiek sinds de Tweede Wereldoorlog heeft tot gevolg gehad dat in Nederland de armen armer zijn geworden, de rijken rijker en dat vele tientallen miljarden guldens via interne hulp zijn uitgegeven aan mensen die deze hulp aanzienlijk minder nodig hadden dan echte vluchtelingen. Deze politiek wordt nog steeds voortgezet.

Noten

221. Tweede Kamer, zitting 1976-1977,14100.

222. Idem, p, 4.

223. Idem, p. 13.

224. Idem, p. 20.

225. NRC-Handelsblad 12 februari 1999, p. 4.

226. Ibidem.

227. Ibidem.

228. Ibidem.

229. Een wereld van verschil; nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwer-king in de jaren negentig, p. 28.

230. Idem, p. 176.

231. Idem, p. 299.